

La política de los derechos y las libertades en las reformas del sistema interamericano

The Politics on Rights and Freedoms in the reforms of the Inter-American System

RECIBIDO, EL 2 DE SEPTIEMBRE DE 2013/ ACEPTADO EL 3 DE OCTUBRE DE 2013

Yolanda GAMARRA*

Profesora Titular de Derecho internacional público y relaciones internacionales
Universidad de Zaragoza
gamarra@unizar.es

Resumen: Este estudio pretende arrojar luz sobre ciertos elementos críticos del debate jurídico-político impulsado por el Consejo Permanente de la Organización de Estados Americanos (OEA), con los diversos actores del sistema interamericano de protección de los derechos humanos (SIDH), con el propósito de «fortalecer» (o todo lo contrario, limitar) el trabajo de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). La necesidad de responder a la demanda creciente de tutela de derechos individuales y colectivos ante graves violaciones a los derechos en democracias «imperfectas» o «de baja intensidad» requiere la preservación y desarrollo de la función tutelar de la CIDH. Este estudio a resultas del proceso de reforma del sistema judicial interamericano en la última década, en buena medida reflejo del proceso de reflexión, gira en torno a tres ejes nucleares. Primero, el mantenimiento de los principios que se derivan del espíritu de la Convención Americana de Derechos Humanos de 1969 (CADH) y de la jurisprudencia existente en el SIDH: principio *pro persona*, interpretación dinámica, efectividad, universalidad, igualdad de armas y seguridad jurídica, procedimiento contradictorio, inmediatez de la prueba, acceso gratuito a la justicia, simplicidad, economía procesal e informalidad. Segundo, la mejora del sistema de peticiones y casos. Tercero, el refuerzo de las medidas cautelares. En suma, con esta reforma, en la que afloran los intereses políticos sobre la técnica jurídica, se pretende contribuir a 1) una efectiva protección y promoción de los derechos humanos, 2) mayor acceso de las personas y colectivos más excluidos al SIDH, así como 3) aumentar la eficacia de la CIDH en la tutela de derechos y libertades.

Palabras clave: Sistema Interamericano de Derechos Humanos; Comisión Interamericana de Derechos Humanos; Derecho de Acceso a la Justicia; Medidas Cautelares; Protección y Promoción de Derechos Humanos.

Abstract: The purpose of this study is to examine some critical approaches to the legal-political process of reflection implemented by the Permanent Council of the Organization of American States (OAS) with several actors involved in the Inter-American system (IAS) with the genuine intention of «strengthening» –or, on the contrary, restrict– the work done by the Inter-American Commission on Human Rights (IACHR). Despite a plethora of sustained reforms, it is essential to preserve the protective function of the IACHR in its role of safeguarding the rights of those affected and of victims who request individual and collective protection, with characteristics adapted to the situations that affect imperfect or «low intensity» democracies and the capacities of the system of protection. Having in mind the process of reforms, this study is divided on three axes. First, it takes into account the principles derived from the spirit of the American Convention on Human Rights 1969 (ACHR) and from the case-law of the Inter-American system: the *pro homine* principle, dynamic interpretation, effectiveness, universality, equality of arms and juridical security, presence of both parties in the proceedings, immediacy of the evidence, access to justice free of charge, simplicity, procedural economy, and informality. Second, it states how to improve the system of petitions and cases. Third, it explores how to improve the precautionary measures. In sum, with this reform, the author considers that it is necessary 1) an effective protection and promotion of human rights, 2) strengthening the access for victims to Inter-American system, and 3) promoting the tasks of the IACHR in the safeguarding of rights and freedoms.

Key words: Inter-American System of Human Rights; Inter-American Commission of Human Rights; Right of Access to Justice; Precautionary Measures; Protection and Promotion of Human Rights.

* Este estudio se realiza en el marco del Grupo de Investigación del Gobierno de Aragón (S 102), «Nuevas vías de participación política en democracias avanzadas» y del Seminario INTERMIGRA. Deseo agradecer a Alejandra Vicente su constante apoyo en la tarea investigadora, y al Centro por la Justicia y el Derecho internacional (CEJIL) el facilitarme distintos materiales útiles para realizar este estudio, en particular los informes emitidos a propósito del proceso de reformas iniciado en 2011.

Sumario: I. INTRODUCCIÓN. II. ¿PERVIVENCIA REFORZADA DE PRINCIPIOS ESENCIALES. 1. Acceso efectivo de las víctimas al SIDH. 2. Universalidad y efectividad. 3. Independencia y autonomía de la CIDH. III. ¿FORTALECIENDO EL SISTEMA DE PETICIONES Y CASOS? 1. En las peticiones. 2. En el orden cronológico del análisis de las peticiones. 3. En la admisibilidad y la acumulación de la admisibilidad y el fondo. 4. En los plazos. 5. En el cumplimiento de las recomendaciones emitidas por la CIDH. IV. ... ¿Y LAS MEDIDAS CAUTELARES? 1. En la solicitud de medidas cautelares. 2. En la precisión en los criterios para la concesión de medidas cautelares. 3. En la comunicación y motivación. 4. En la mejora de la vigencia de las medidas cautelares. V. A MODO DE CONCLUSIÓN.

I. INTRODUCCIÓN

Los sistemas de protección internacional de los derechos humanos expresan el compromiso colectivo de los Estados de garantizar los derechos y libertades dentro y fuera de sus fronteras nacionales y constituyen una de las declaraciones más nobles del reconocimiento de la dignidad de las personas y de la fraternidad entre los pueblos¹. Más aún, los tratados de derechos humanos reconocen la desigualdad de los individuos frente al poder estatal, como también la posibilidad de errores y retrocesos en el amparo de los derechos manifiestan la voluntad de los Estados de generar mecanismos de protección subsidiarios que contribuyan a la salvaguardia última de los derechos humanos². La protección regional del SIDH está inspirada, en el fondo, en la necesidad de contar con una mayor seguridad jurídica que garantice el goce y disfrute de los derechos humanos y defienda la dignidad humana³. En este sentido, debe remarcarse que el respeto y garantía de los derechos humanos forman parte de las obligaciones *erga omnes* de los Estados por el hecho de ser parte de la comunidad internacional⁴.

Existe, en todo caso, la necesidad de respuesta de la CIDH, en el plano institucional y procesal, a la demanda de la tutela de derechos individuales y colectivos en una situación en la que persisten graves violaciones a los derechos hu-

¹ Reflexiones a resultados del estudio del profesor CARRILLO SALCEDO, J.A., *Dignidad frente a Barbarie: la Declaración Universal de Derechos Humanos, Cincuenta Años después*, Trotta, Madrid, 1999.

² ALSTON, P., *Human Rights law*, Dartmouth, Aldershot, 1996; y TOMUSCHAT, Ch., *Human Rights. Between Idealism and Realism*, 2ª ed., Oxford, OUP, 2008.

³ Corte IDH, *El Efecto de las Reservas sobre la Entrada en Vigencia de la Convención Americana sobre Derechos Humanos*, Opinión Consultiva OC-2/82 del 24 de septiembre de 1982, Serie A n° 2, párr. 27, y entre la doctrina DAVIDSON, S., *The Inter-American Human Rights system*, Dartmouth, Aldershot, 1997, y HARRIS, D.; LIVINGSTON, S. (eds.), *The Inter-American System of Human Rights*, Oxford University Press, New York, 1998.

⁴ Corte Internacional de Justicia, caso de Barcelona Traction, Light and Power Company, Limited, Judgment, I.C.J. Reports 1970, párrs. 33 y 34. Aquí hay que citar un clásico defensor de la convivencia de la soberanía del Estado y la protección de los derechos humanos, CARRILLO SALCEDO, J.A., *Soberanía de los Estados y Derechos Humanos*, Madrid, Tecnos, 1995.

manos en el marco de democracias «imperfectas» o de «baja intensidad» como se infiere de numerosos informes, casos, comunicados de prensa de mecanismos nacionales de protección de derechos humanos, de los órganos del SIDH, de los propios órganos de Naciones Unidas, así como de actores no estatales⁵. De ahí que resulte esencial la preservación de la función tutelar de la CIDH en su misión protectora de los derechos de afectados y víctimas que solicitan amparo de manera individual y colectiva con características propias a las situaciones a las que se enfrenta el continente americano y a las capacidades del SIDH⁶.

La conveniencia de realizar reformas a los procedimientos del SIDH deriva de la propia dinámica de las situaciones que debe abordar y de la evolución constante del derecho internacional de los derechos humanos⁷. En el proceso de reforma del SIDH no debe obviarse que las modificaciones y sus contenidos deben perseguir ese fin. El propósito de la reforma no puede acomodarse a las situaciones de los Estados, sino buscar la efectividad en la protección de los derechos y libertades fundamentales. Ello incluye también el respeto al derecho de defensa de éstos y el fortalecimiento de sus ordenamientos e instituciones internas para que puedan cumplir adecuadamente las obligaciones generales de observancia y garantía de los derechos y libertades fundamentales.

Las reformas deberían contribuir a promover que los Estados miembros de la OEA satisfagan las exigencias del Estado de Derecho y a que puedan desarrollar y fortalecer las instituciones de la democracia representativa y participativa, en consonancia con las previsiones de la Carta de la Organización de Estados Americanos (OEA, 1948)⁸, y de la Carta Democrática Interamericana (Lima 2001). Uno de los componentes fundamentales establecidos por la Carta Democrática, como sustento de la democracia es la plena vigencia de los derechos y libertades fundamentales, y el fortalecimiento del SIDH de protección como instrumento subsidiario⁹. En el proceso de reformas del SIDH

⁵ PASTOR, D., «La deriva neopunitivista de organismos y activistas como causa del desprestigio actual de los derechos humanos», *Revista Jurídica: Nueva Doctrina Penal* (2006), pp. 73-114.

⁶ Sobre la implosión de los movimientos a favor de los derechos humanos en el continente americano, KENNEDY, D., *Los derechos de la primavera*, Sepha, Madrid, 2010.

⁷ Buena prueba de las reformas que afrontan órganos internacionales de los derechos humanos lo representa la Convención Europea de Derechos y Libertades Fundamentales que cuenta con 14 Protocolos, más el Protocolo 14 Bis.

⁸ Ver, entre otros, el Preámbulo y los artículos. 2. b., 3. l., y 17.

⁹ Carta Democrática Interamericana, Asamblea General Extraordinaria de la OEA, Aprobada en la primera sesión plenaria, celebrada el 11 de septiembre de 2001, Lima (Perú). La Carta establece, entre otras disposiciones: II. La democracia y los derechos humanos. Artículo 7. «La

debemos, sin embargo, abordar cuál fue el origen del debate y cuáles fueron los reclamos de los Estados y por qué. Así conoceremos en qué consistió el proceso de reformas, y si se perseguía, en realidad, el fortalecimiento o más bien la limitación de las competencias de la CIDH¹⁰.

En la CIDH, durante el 144º Período de Sesiones, celebrado en la ciudad de Washington D.C. entre el 19 y el 30 de marzo de 2012, se realizó la audiencia «*Proceso de fortalecimiento del sistema interamericano de derechos humanos*», promovida por organizaciones de la sociedad civil procedentes de la mayoría de los Estados de la región. Tras presentar el panorama de violaciones a los derechos humanos en todo el continente americano, los representantes de las organizaciones de derechos humanos afirmaron que el SIDH era uno de los instrumentos más importantes de protección, si bien algunos gobiernos buscaban impedir que la CIDH realizase su labor¹¹.

En la misma sesión, la CIDH analizó el Informe del Grupo de Trabajo del Consejo Permanente de la OEA –en adelante, el Grupo de Trabajo–, y acordó continuar el diálogo con los Estados y la sociedad civil a fin de hacer cada día más efectiva la protección y promoción de los derechos humanos de todas las personas en todos los Estados miembros¹². A results de ese diálogo, la CIDH en su 145º período de sesiones, en julio de 2012, elaboró una agenda para desarrollar su proceso de reformas. A este propósito respondió un cuestionario para los usuarios del SIDH, en el marco de los objetivos estratégicos de su plan de 2011 al 2015, con miras a dotar de mayor eficacia su trabajo y continuar fortaleciendo su capacidad de ejecutar el mandato principal que a

democracia es indispensable para el ejercicio efectivo de las libertades fundamentales y los derechos humanos, en su carácter universal, indivisible e interdependiente, consagrados en las respectivas constituciones de los Estados y en los instrumentos interamericanos e internacionales de derechos humanos». Artículo 8. «Cualquier persona o grupo de personas que consideren que sus derechos humanos han sido violados pueden interponer denuncias o peticiones ante el sistema interamericano de promoción y protección de los derechos humanos conforme a los procedimientos establecidos en el mismo. Los Estados Miembros reafirman su intención de fortalecer el sistema interamericano de protección de los derechos humanos para la consolidación de la democracia en el Hemisferio».

¹⁰ Ver la visión sobre la CIDH de GONZÁLEZ MORALES, F., «La Comisión Interamericana de derechos humanos y sus desafíos», *Revista Electrónica Iberoamericana*, vol. 7, nº 1 (2013), pp. 6 y ss., disponible en <www.urjc.es/ceib/>.

¹¹ CIDH, Comunicado de Prensa, *CIDH culmina el 144º Período de Sesiones*, 30 de marzo de 2012, consultado en <<http://www.oas.org/es/cidh/prensa/Comunicados/2012/036.asp>>.

¹² CIDH, Comunicado de Prensa, *CIDH culmina el 144º Período de Sesiones*, 30 de marzo de 2012, consultado en <<http://www.oas.org/es/cidh/prensa/Comunicados/2012/036.asp>>.

la CIDH encargara la Carta de la OEA, a saber: «promover la observancia y la defensa de los derechos humanos y [...] servir como órgano consultivo de la Organización en esta materia»¹³.

El 18 de marzo de 2013, se adoptó por la CIDH, en Guayaquil, la resolución 1/2013, titulada *Reforma del Reglamento, Políticas y Prácticas*. El proceso de reformas un tanto largo y laborioso cerraba una etapa de disensos entre los gobiernos de uno y otro lado del continente americano. Ecuador y el resto de los países del ALBA mostraron posturas inflexibles en materias tales como financiación del SIDH, peso de las relatorías de la CIDH, y exigieron que la CIDH se financiase sólo con dinero efectivo de los Estados miembros y no con fondos procedentes de organizaciones defensoras de los derechos humanos. Unos días más tarde, el 22 de marzo de 2013, la Asamblea general de la OEA *cerraba*, en mínimos, las reformas iniciadas tres años antes¹⁴. Para unos, caso del representante de México, Embajador Joel Hernández, la resolución supuso una superación de la crisis: el resultado era satisfactorio, y se había «recuperado la confianza». Para otros, como el representante de Argentina, en cambio, la fractura seguía latente, pese a la aprobación de la resolución como bien se infiere de la inclusión de las palabras, «continuar el diálogo». Estos últimos consideraron que había que cerrar el proceso de reformas y dejar pasar tiempo para trabajar en la recuperación del diálogo¹⁵.

El trasfondo de la discusión del proceso de reformas radicó en la lucha de poder entre concepciones distintas sobre la práctica y la función de la CIDH. Es obvio que existe un nuevo equilibrio de poderes en la región, con organizaciones nuevas como ALBA o Unasur, cuyos Estados se muestran descontentos con ciertas prácticas de la CIDH, y también con el hecho de que muchos Estados con poder de voto se ubiquen al margen del sistema de control de derechos humanos, como Estados Unidos, Canadá y otros tantos países caribeños, que de otro lado consiguen sumar hasta 14 votos de los 34 posibles, sin contar con

¹³ CIDH, Consulta a los Actores del Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos, <<http://www.oas.org/es/cidh/fortalecimiento/consulta.asp>>.

¹⁴ AG/RES.1 (XLIV-E/13), Resultado del Proceso de Reflexión sobre el Funcionamiento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos para el Fortalecimiento del Sistema Interamericano de Derechos Humanos para la Consideración del Consejo Permanente, aprobada por la Asamblea General en la sesión celebrada el 22 de marzo de 2013.

¹⁵ En este sentido, ver la información disponible en <<http://aquiesscencia.net/category/organizaciones-internacionales/oea-organizacion-de-los-estados-americanos/comision-interamericana-de-derechos-humanos/>>.

Haití. El alegato del representante de Venezuela en la audiencia pública ante la Corte IDH, en el caso *Brewer Carías v. Venezuela*, muestra la posición crítica de este país para con el SIDH. Considera que la Corte IDH y la CIDH son instrumentos de confabulación internacional contra Venezuela, organismos que se autoproclaman defensores de los derechos humanos, pero apoyan los golpes de Estado en la región, contra gobiernos legítimamente electos y progresistas. Además, ratificaría las razones por las cuales Venezuela denunció la Convención Americana y marcaría el final de la credibilidad del SIDH¹⁶.

No obstante, organizaciones no gubernamentales de derechos humanos, como *Human Rights Watch*¹⁷, critican a los países del ALBA porque consideran que utilizan la soberanía del Estado para limitar la protección de los derechos humanos y así poner freno a los derechos y libertades, impidiendo el ejercicio de la protección de la CIDH¹⁸. Más aún, consideran que los países del ALBA seguirán presionando para lograr mayores cambios, incluida la propuesta de trasladar la sede de la CIDH ubicada en San José de Costa Rica a otra ciudad.

La CIDH apuntó como objetivo del proceso lograr el equilibrio entre el rigor y la previsibilidad necesarios para mantener y subrayar una situación de seguridad jurídica, y la flexibilidad para adaptarse y responder a las necesidades de las víctimas de violaciones a los derechos humanos¹⁹. Un principio fundamental para alcanzar estas metas era promover de manera constante la transparencia a través del diseño de mejores mecanismos de información sobre sus decisiones y los criterios que las guían²⁰.

Mi argumento en este estudio consiste en analizar el alcance jurídico-técnico de las propuestas realizadas y los límites impuestos por la presión política de los gobiernos de los Estados americanos para reformar las competencias de los órganos internacionales de derechos humanos. Las posiciones encontradas, reflejo de la realidad geopolítica de los Estados del continente americano, donde se sitúan de un lado Venezuela y, más recientemente, Ecuador y otros

¹⁶ Más amplia información en <<http://www.corteidh.or.cr/>>.

¹⁷ Human Rights Watch, *Concentración y Abuso de Poder en la Venezuela de Chávez*, julio de 2012, disponible en <<http://hrw.org>>.

¹⁸ Corte IDH, Caso *Brewer Carías v. Venezuela*, alegato del representante de Venezuela con el fin de defenderse de las acusaciones infundadas introducidas por las ONG's venezolanas y extranjeras, en particular por las de Estados Unidos de Norteamérica, 3 y 4 de septiembre de 2013.

¹⁹ Así se recoge en AG/RES.1 (XLIV-E/13), *cit.*, pto. 2.

²⁰ CIDH, Consulta a los Actores del Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos, <<http://www.oas.org/es/cidh/fortalecimiento/consulta.asp>>.

países del ALBA, y de otros Estados Unidos, México y Colombia, o Argentina, con respecto a la reforma del SIDH, están en el origen del debate. Este proceso, además, no es exclusivo del ámbito americano, sino que también en el ámbito regional europeo asistimos a un juego de poderes similar²¹. Se recurre en el estudio al método del análisis comparado para ver hasta qué punto las reformas abordadas en el SIDH, y los avances logrados están modulados y corregidos por los intereses de los Estados más allá de los sistemas de protección. El proceso de reflexión giró en torno a una serie de propuestas de mejora de la protección de los derechos humanos. Mi aportación consiste en desenterrar desde una aproximación teórica y crítica los intereses políticos que envuelven los procesos de reforma limitando el alcance real de los logros jurídicos. Para lograrlo, primero, se aborda la necesaria pervivencia de los principios que se derivan del espíritu de la CADH y de la jurisprudencia existente en el SIDH: principio *pro persona*²², interpretación dinámica²³, efectividad²⁴,

²¹ GROS ESPIELL, H., *La Convención Americana y la Convención Europea de Derechos Humanos. Análisis comparativo*, Santiago de Chile: Jurídica de Chile, 1991; HELFER, L. R., «Redesigning the European Court of Human Rights: Embeddedness as a Deep Structural Principle of the European Human Rights Regime», *EJIL*, vol. 19 (2008), pp. 125-159. Mas información en <<http://www.echr.coe.int/ECHR/EN/Header/The+Court/Reform+of+the+Court/Conferences/>> [última consulta, 5 de mayo de 2013], y ÚBEDA TORRES, A., *Democracia y derechos humanos en Europa y América: estudio comparado de los sistemas europeo e interamericano de protección de los derechos humanos*, Reus, Madrid, 2007.

²² Corte IDH, Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados. OC-18/03 de 17 de septiembre de 2003. Ha sido definido como «un criterio hermenéutico que informa todo el derecho internacional de los derechos humanos, en virtud del cual se debe acudir a la norma más amplia, o a la interpretación más extensiva, cuando se trata de reconocer derechos protegidos, e inversamente, a la norma o a la interpretación más restringida cuando se trata de establecer restricciones permanentes al ejercicio de los derechos o su suspensión extraordinaria», PINTO, M., «El principio *pro homine*. Criterios de hermenéutica y pautas para la regulación de los derechos humanos», *La aplicación de los tratados de derechos humanos por los tribunales locales*, Centro de Estudios Legales y Sociales-Editorial del Puerto, Argentina, 1997, p. 163.

²³ Tanto la Corte IDH como el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) han señalado que «los tratados de derechos humanos son instrumentos vivos, cuya interpretación tiene que acompañar la evolución de los tiempos y las condiciones de vida actuales». Corte IDH. *Caso de los Hermanos Gómez Paquiyauri vs. Perú*. Sentencia de 8 de julio de 2004. Serie C. n° 110, párr. 165. Eur. Court HR, *Tyrer v. United Kingdom*, Judgment of 25 April 1978, Series A n° 26; pp. 15-16, párr. 31; Eur. Court HR, *Marckx case*, Judgment of 13 June 1979, Series A n° 31; p. 19, párr. 41; y Eur. Court HR, *Loizidou v. Turkey* (Preliminary Objections) Judgment of 23 March 1995, Series A n° 310; p. 26, párr. 71.

²⁴ En este sentido, la Corte IDH ha determinado que los artículos y su contenido deben ser interpretados y aplicados de manera que la protección sea verdaderamente práctica y eficaz, procurando siempre observar su efecto útil. Corte IDH. *Caso Baena Ricardo y otros vs. Panamá*. Serie C, n° 104, de 28 de noviembre de 2003, párr. 67. Asimismo, hay que tener en cuenta la inter-

universalidad²⁵, igualdad de armas y seguridad jurídica²⁶, procedimiento contradictorio²⁷, inmediatez de la prueba²⁸, acceso gratuito a la justicia²⁹, simplicidad, economía procesal e informalidad³⁰. Segundo, se exploran las necesidades de reforma en torno al sistema de peticiones y casos. Y tercero, se evalúa la necesidad de mejora de las medidas cautelares. El estudio se cierra con unas conclusiones que evalúan si ciertamente las reformas pretenden contribuir a una efectiva protección y promoción de los derechos humanos, facilitar el acceso de las personas y colectivos más excluidos al SIDH, y aumentar la eficacia de la CIDH en la tutela de derechos y libertades.

pretación que la Corte Internacional de Justicia realizó sobre el principio del efecto útil en el caso de Corfú, en el sentido que: «[...] la Corte, al determinar la naturaleza y el alcance de una medida, debe observar su efecto práctico en lugar del motivo predominante que su conjetura la inspiró». *Corfu Channel case*, Judgment of April 9th, 1949: I.C.J. Reports 1949, p. 24; y P.C.I.J, Advisory Opinion n° 13 of July 23rd, 1926, Series B, n° 13, p. 19.

²⁵ El principio de la universalidad de los derechos humanos es la piedra angular del derecho internacional de los derechos humanos. Ha sido reiterado en numerosos convenios, declaraciones y resoluciones internacionales de derechos humanos, *inter alia*, la Carta de la OEA, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, y la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Ver, MARKS, S.; CLAPHAM, A., *International Human Rights Lexicon*, Oxford, OUP, 2005, pp. 385-398

²⁶ La CIDH ha señalado al respecto que, «durante el proceso, es frecuente que la disímil situación social o económica de las partes litigantes impacte en una desigual posibilidad de defensa en juicio. (...) Por ello debe reconocerse al principio de igualdad de armas entre los elementos integrantes de la garantía del debido proceso legal». CIDH. *El Acceso a la Justicia como Garantía de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Estudio de los Estándares fijados por el Sistema Interamericano de Derechos Humanos*, párr. 185. Sobre el principio de seguridad jurídica, ver por ejemplo, Corte IDH. Control de Legalidad en el Ejercicio de las Atribuciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. OC-19/05, de 28 de noviembre de 2005, párr. 27.

²⁷ La Corte IDH ha establecido que «[e]n todo proceso deben concurrir determinados elementos para que exista el mayor equilibrio entre las partes, para la debida defensa de sus intereses y derechos. Esto implica, entre otras cosas, que rija el principio contradictorio en las actuaciones». Corte IDH. Condición Jurídica y Derechos Humanos del Niño. Opinión Consultiva OC-17/2002 de 28 de agosto de 2002. Serie A n° 17, párr. 132.

²⁸ Seguido tanto por la CIDH como por la Corte IDH en su práctica de período de audiencias y, recientemente en la primera visita que realizó la Corte IDH al territorio de la comunidad indígena de Sarayaku. Ver: Corte IDH. *Caso del Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador*. Serie C, n° 245, de 27 de junio de 2012, sección C. Diligencia de visita al pueblo sarayaku, párr. 18 y ss.

²⁹ En este sentido, tanto la CIDH como la Corte IDH cuentan con fondos de asistencia legal. Ver Reglamento de la CIDH sobre el Fondo de Asistencia Legal del Sistema Interamericano de Derechos Humanos y Reglamento de la Corte interamericana de Derechos Humanos sobre el Funcionamiento del Fondo de Asistencia Legal de Víctimas.

³⁰ Establecidos en los artículos 8 y 25 de la CADH.

II. ¿PERVIVENCIA REFORZADA DE PRINCIPIOS ESENCIALES?

1. *Acceso efectivo de las víctimas al SIDH*

El Grupo de Trabajo no incluyó ninguna recomendación destinada a mejorar el acceso de las víctimas al SIDH. No obstante, este tema resulta de especial relevancia para el fortalecimiento del procedimiento de trámite de peticiones³¹. Dos limitaciones, las económicas y de asesoramiento legal idóneo para la tutela de los derechos, se erigen en las dificultades principales de acceso efectivo de las víctimas al SIDH. En cuanto a los recursos económicos, hay que reconocer un gran avance con la aprobación del Fondo de Asistencia Legal de la CIDH y la entrada en vigor de su Reglamento en 2011, dado que constituye un paso en la dirección de un mayor acceso de las víctimas al SIDH³². No obstante, el principal problema radica en que se no se encuentra disponible información pública de la CIDH sobre la conformación del fondo, de su uso, y la existencia de casos en que los Estados hayan reintegrado los gastos al Fondo en cumplimiento de las recomendaciones emitidas por la CIDH en informes de fondo. Tampoco se cuenta con información sobre las aportaciones de los Estados al fondo, si bien las presentaciones públicas de la CIDH son mínimas hasta la fecha³³. La CIDH debería, sin embargo, hacer pública esta información, incluso en el caso de que el Fondo hubiera agotado los recursos para su funcionamiento, a fin de realizar un diagnóstico de las necesidades expresadas por las víctimas o peticionarios/as y para evaluar su impacto y efectiva operatividad. De igual modo, los Estados deberían realizar aportaciones al Fondo, como muestra de su buena y real voluntad de fortalecer el trabajo de la CIDH.

De otro lado, cabría destacar que el espíritu tutelar del SIDH, en parte, se plasma en la posibilidad de que cualquier persona denuncie una transgre-

³¹ Ver, ABRAMOVICH, V.; BIRGIN, H.; KOHEN, B. (eds.), *Acceso a la justicia como garantía de igualdad: instituciones, actores y experiencias comparadas*, Buenos Aires, Biblos/CEDEAL, 2006, FRANCIONI, F. et al., *Accesso alla giustizia dell'e individuo nel diritto internazionale e dell'Unione europea*, Milán, Giuffrè, 2008, y REY CANTOR, E., *Acceso al sistema interamericano de derechos humanos*, Bogotá, 2010.

³² Comunicado de CEJIL sobre el Fondo de Asistencia Legal de la CIDH, <<http://www.cejil.org>>.

³³ En la intervención de la Secretaria Adjunta de la CIDH durante el evento académico celebrado en American University el 15 de octubre de 2012, «Conference on the Future of the Inter American System of Human Rights», la misma señaló que, en su historia, el Fondo había contado sólo con \$25,000, y se había usado en 2 o 3 casos. Sin embargo, esta información no está disponible en la página web de la CIDH. No existe ningún informe, ni información sobre el uso que se ha dado al Fondo, ni en la página web de la CIDH, ni en ninguno de sus Informes Anuales posteriores a la aprobación del Reglamento del Fondo.

sión de los derechos y libertades fundamentales sin necesidad de contar con representación legal alguna. Hay que poner en valor que la representación legal no sea un requisito obligatorio en el litigio ante la CIDH. Sin duda, parte del papel de la CIDH y de la Corte IDH consiste en remediar la desigualdad de hecho entre Estado y peticionario con una actividad procesal que permita el acceso sin representación de las personas y grupos en situación de mayor vulnerabilidad. Si bien, la complejidad técnica de ciertos litigios podría requerir que la representación fuese necesaria o conveniente para garantizar el acceso efectivo de las víctimas al SIDH.

Asimismo, se solicitó que hubiese una discusión sobre cómo resolver la necesidad de facilitar asistencia técnica a las víctimas. En este sentido, quizás sea conveniente considerar que la CIDH elabore una lista de representantes con conocimiento y/o experiencia en el SIDH, a fin de proveer representación *pro bono* en aquellos casos en que los peticionarios tengan demostrada necesidad económica y sea en el interés de la justicia, o por voluntad de la víctima sea necesario asignarle un representante. Se trata de buscar, en cualquier caso, que el acceso al SIDH sea sencillo, fácilmente asequible para todas las personas que se sientan amenazadas o vulneradas en sus derechos y libertades fundamentales³⁴. Los cambios no podían propiciar un sistema que requiriese la asesoría de expertos debido a su complejidad. Si así fuere, se perdería el sentido de lo que claramente se deduce del texto de la CADH y del objeto y fin que tiene el SIDH. La CADH concibió un sistema de protección para que «(c)ualquier persona o grupo de personas», de acuerdo con el artículo 44, pudiera ponerlo en marcha mediante la denuncia o petición ante la CIDH, cuando considerara que el Estado no estaba respetando o garantizando los derechos que le reconoce la CADH. La CIDH puede incluso abrir de oficio un caso³⁵ y está facultada para considerar derechos no mencionados por el o los denunciantes³⁶, dado

³⁴ Así lo defiende CANÇADO TRINDADE, A. A., «El derecho de acceso a la justicia internacional y las condiciones para su realización en el sistema interamericano de protección de los derechos humanos», *Revista del Instituto Interamericano de derechos humanos*, 2003, n° 37, pp. 53-83.

³⁵ Reglamento de la CIDH en su artículo 24 reza así: «Tramitación *motu proprio*. La Comisión podrá, *motu proprio*, iniciar la tramitación de una petición que contenga, a su juicio, los requisitos para tal fin».

³⁶ Principio *Iura Novit Curia*, definido por la Corte IDH, en los términos siguientes: «un principio general de Derecho, *iura novit curia*, del cual se ha valido reiteradamente la jurisprudencia internacional en el sentido de que el juzgador posee la facultad e inclusive el deber de aplicar las disposiciones jurídicas pertinentes en una causa, aun cuando las partes no las invoquen expresamente (...)». *Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras*, Fondo, Sentencia de 29 de julio de 1988, Serie C n° 4, pár. 163.

que sólo así se asegura que sus actuaciones estén adecuadamente encaminadas a «promover la observancia y la defensa de los derechos humanos», siguiendo el contenido del artículo 41 de la CADH.

El acceso a la justicia debe facilitarse e incluso acogerse como propio por la CIDH y sus funcionarios, de tal manera que en cualquier lugar, por apartado de los centros urbanos que se encuentre, cualquier persona, independientemente de su grado de educación y de su formación en asuntos jurídicos, pueda acudir al SIDH en busca de protección y restablecimiento de sus derechos³⁷.

Ese espíritu reina en el Convenio Europeo de Derechos y Libertades Fundamentales de 1950 (CEDH), en el que no es necesario, pero sí aconsejable, la asistencia de un letrado. La preocupación de proteger derechos concretos y efectivos y no simplemente retóricos ha inducido a los órganos del CEDH a crear la noción de «obligación positiva». Con ello se viene a reconocer que el goce real y efectivo por las personas, ya sean físicas o jurídicas, de numerosos derechos implica de parte del Estado no sólo la obligación de abstenerse de hacer, sino que conlleva la adopción de medidas positivas, frecuentemente de carácter económico y social. Entre otras medidas, la obligación de organizar un sistema de asistencia judicial gratuita³⁸, o de velar por la eficacia de la asistencia letrada efectuada por un abogado de oficio en materia penal³⁹. Dada la existencia de los fondos puestos a disposición por el Consejo de Europa, el TEDH puede, en determinadas condiciones, conceder la asistencia letrada gratuita al demandante cuyos medios económicos sean insuficientes, por ejemplo cuando el asunto es comunicado al Estado demandado y requiera un intercambio de observaciones entre este último y el demandante. En este supuesto, el demandante deberá justificar mediante un documento oficial la insuficiencia de sus medios económicos.

Asimismo, existe una práctica consagrada relativa a los derechos de la víctima y derecho de acceso a la justicia en el marco de la Corte Penal Internacional, no exenta obviamente de puntos sin cerrar⁴⁰. El tratamiento de la víctima

³⁷ Más amplia información sobre este particular en FRANCIONI, F. (ed.), *Access to Justice as a Human Right*, Oxford, Oxford University Press, 2007.

³⁸ TEDH, *Caso Airey c. Irlanda*, Sentencia de 9 de octubre de 1979, Serie A, n° 32, par. 25 y 26.

³⁹ TEDH, *Caso Artico c. Italia*, Sentencia de 13 de mayo de 1980, Serie A, n° 37, par. 36.

⁴⁰ La jurisprudencia que afecta a estos derechos, incluido el caso Lubanga, se encuentra bien tratada en ICC, *Representing Victims before the International Criminal Court. A Manual for legal representatives*, The Hague, ICC, 2012, pp. 37 y ss.

en el Estatuto de la Corte Penal Internacional (ECPI) constituye uno de los avances más *significativos* resultado, en parte, de la influencia de la jurisprudencia de la Corte IDH y del TEDH⁴¹. La jurisprudencia de la Corte IDH, en particular, relativa a los derechos de la víctimas a la verdad y a la justicia, en particular ha cumplido un papel muy notable en materia de acceso de las víctimas a la Corte Penal Internacional, sobre todo en lo que se refiere al análisis de fondo realizado por la Sala de Cuestiones Preliminares I sobre si, como lo requiere el artículo 68.3 del ECPI, ciertas fases procesales constituyen fases convenientes para la participación de las víctimas⁴². La doctrina, no obstante, se encuentra dividida en cuanto a cuál debe ser el nivel de dicha influencia, dado que para un sector la jurisprudencia en materia de reparación de las víctimas por las violaciones a los derechos humanos, por ejemplo, cometidas por el terrorismo de Estado o por otros actores con la aquiescencia del Estado, como los grupos paramilitares, se ha convertido incluso en una nueva vía para el logro de los procesos de reconciliación⁴³. En cambio, para otro sector la influencia de las decisiones de la Corte IDH no ha sido positiva y puede verse como una amenaza por el debilitamiento de los principios orientadores del Estado de derecho, especialmente cuando se está inmerso en un proceso de transición⁴⁴.

2. Universalidad y efectividad

Los Estados denunciaron en el documento presentado ante la Asamblea General de Cochabamba en 2012⁴⁵ que la falta de ratificación o adhesión de

⁴¹ VAN DEN WYNGAERT, «Victims Before International Criminal Courts: A Challenge for International Criminal Justice», *Case Western Reserve Journal of International Law* 44 (1&2) (2011), pp. 475-496; y SAFFERLING, «The Role of the Victim in the Criminal Process – A Paradigm Shift in National German and International Law?», *Int.Cr.L.Rev* 11, 2011, pp. 215 y ss.

⁴² OLÁSOLO, H.; GALAIN, P., «La influencia en la Corte Penal Internacional de la jurisprudencia de la Corte Interamericana de derechos humanos en materia de acceso, participación y reparación de víctimas», en AMBOS, K. et al, *Sistema interamericano de protección de los derechos humanos y derecho penal internacional*, Montevideo, Fundación Konrad-Adenauer, 2011, pp. 379 y ss.

⁴³ LEAN, S., «Is Truth Enough? Reparations and Reconciliation in Latin America», en TORPEY, J. (ed.), *Politics and the Past. On Repairing Historical Injustices*, Rowman & Littlefield, 2003, p. 171.

⁴⁴ AMBOS, K., E., MALARINO, E.; ELSNER, G. (eds.), *Justicia de transición. Con informes de América Latina, Alemania, Italia y España*, Montevideo: Fundación Konrad Adenauer y Georg-August-Universität-Göttingen, 2009, pp. 415 ss. y 422.

⁴⁵ Documento OEA/Ser. P/AG/doc. 5310/12, 26 mayo 2012, Punto 82 del temario, «Seguimiento de las recomendaciones del Informe del Grupo de Trabajo Especial de Reflexión sobre el Fun-

Estados a la CADH estaba afectando seriamente la aplicación universal del SIDH y, ante tal situación, deberían realizarse acciones para lograr la incorporación como Estados parte de todos los miembros de la OEA⁴⁶. La falta de ratificación o adhesión de Estados como Canadá y los Estados Unidos de América denotaba una falta de compromiso integral con los acuerdos adquiridos como integrantes de la comunidad de Estados del continente americano, y con los principios y valores proclamados en declaraciones adoptadas por consenso entre los demás Estados miembros de la OEA, tales como la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre (Bogotá, 1948) y la Carta Democrática Interamericana. En este contexto, cabe mencionar asimismo la extemporánea por inoportuna decisión de Venezuela de denunciar la CADI y excluirse, así, del control que ejercen los órganos de protección del SIDH en beneficio de los *habitantes* de ese Estado. Sin desconocer los vacíos, limitaciones y deficiencias que puedan encontrarse en las actuaciones del SIDH frente a Venezuela, la decisión del Gobierno de este Estado, además de privar a sus habitantes de esa protección, redundará, con toda probabilidad, en un debilitamiento del SIDH y puede conducir a que otros Estados sigan su ejemplo. No es un buen precedente abandonar un sistema de control porque no se está de acuerdo con algunas de sus decisiones como Estado, dado que olvida el sentido y fin primordial de proteger los derechos y libertades de las personas que busca el SIDH. Pero la universalidad también debe examinarse desde el ámbito de los derechos y libertades reconocidas por los instrumentos del SIDH. El Protocolo de San Salvador (1988)⁴⁷, sobre derechos económicos, sociales y culturales, restringió la posibilidad de acudir a los órganos de protección sólo a los casos que violaran los derechos a la educación y las libertades sindicales⁴⁸. Por voluntad expresa de los Estados se dejaron al margen del SIDH la protección de derechos como la salud, la alimentación y la seguridad social. En igual sentido se han puesto de acuerdo los Estados al aprobar otros instrumentos

cionamiento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos para el Fortalecimiento del Sistema Interamericano de Derechos Humanos para la Consideración del Consejo Permanente». Aprobado por el Consejo Permanente durante la sesión celebrada el 25 de enero de 2012.

⁴⁶ Ver, TOMUSCHAT, Ch., *Human Rights. Between Idealism and Realism*, cit., pp. 82 y ss.

⁴⁷ Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales «Protocolo de San Salvador», adoptado el 17 de noviembre de 1988, en vigor internacionalmente desde el 16 de noviembre de 1999.

⁴⁸ Artículos. 13 y 8. 1. A del «Protocolo de San Salvador».

como la Convención de Belém do Pará (1994)⁴⁹, en la cual, también se limitó a un *único* artículo los derechos cuya protección podía someterse al SIDH.

Sin embargo, en otros instrumentos interamericanos se han reconocido derechos que promueven el bienestar y la satisfacción de las necesidades básicas, inherentes a todos los seres humanos, pero sin mencionar la posibilidad de que su violación por parte de algunos de los Estados de la OEA pueda dar lugar a una intervención de la CIDH. En efecto, la Declaración Americana y la propia Carta de la OEA, artículos 34, 45 y 49, entre otros, reconocen derechos como los que el Protocolo de San Salvador excluyó del sistema de protección y otros vinculados a la búsqueda de la igualdad y del desarrollo equitativo para todas las personas⁵⁰. El propio preámbulo de la CADH, además de reconocer que los derechos humanos son atributos propios de los seres humanos y de que el sistema de protección de la CADH debe ser coadyuvante o complementario –subsidiario– de los que ofrecen los Estados en su ordenamiento interno, menciona los instrumentos en los que se han reconocido y proclamado derechos y libertades fundamentales⁵¹.

Al mismo tiempo, la Corte IDH se ha pronunciado sobre este particular al considerar si la Declaración Americana podía ser objeto de interpretación en desarrollo de la función consultiva prevista en el artículo 64 de la CADH⁵².

⁴⁹ Adoptada el 9 de junio de 1994, entrada en vigor el 5 de marzo de 1995. El artículo 12 limita la posibilidad de acudir al SIDH sólo a las víctimas de violaciones de los derechos reconocidos en el artículo 7.

⁵⁰ Así, el caso Baena Ricardo y otros v. Panamá constituye un precedente valioso por ser el primero en el que la Corte IDH trató de violaciones a derechos laborales. El caso muestra que la debida protección judicial, así como el respeto irrestricto de la garantía del debido proceso legal en el ámbito interno de los Estados, constituyen una fuente de resguardo fundamental para la efectiva vigencia del derecho al trabajo. Corte IDH, *Caso Baena Ricardo y Otros v. Panamá*, Sentencia, de 28 de noviembre de 2003. Otros casos posteriores se pueden consultar en <<http://www.corteidh.or.cr/index.php/es/jurisprudencia>>.

⁵¹ El preámbulo reza así: «Considerando que estos principios han sido consagrados en la Carta de la Organización de los Estados Americanos, en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y en la Declaración Universal de los Derechos Humanos que han sido reafirmados y desarrollados en otros instrumentos internacionales, tanto de ámbito universal como regional».

⁵² Corte IDH, *Interpretación de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre en el Marco del Artículo 64 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos*, Opinión Consultiva OC-10/89 del 14 de julio de 1989. Serie A n° 10, pár. 43, en el sentido siguiente: «Puede considerarse entonces que, a manera de interpretación autorizada, los Estados Miembros han entendido que la Declaración contiene y define aquellos derechos humanos esenciales a los que la Carta se refiere, de manera que no se puede interpretar y aplicar la Carta de la Organización en materia de derechos humanos, sin integrar las normas pertinentes de ella con las correspondientes disposiciones de la Declaración, como resulta de la práctica seguida por los órganos de la OEA».

De manera que la reforma, en materia de universalización, debe tender a hacer realidad para todas las personas los derechos reconocidos en los otros instrumentos, y no a generar los efectos contrarios⁵³.

Con respecto a la efectividad, es preciso recordar que el grado de cumplimiento de las decisiones de la CIDH y de las sentencias de la Corte IDH es mejorable⁵⁴. Los aspectos más importantes –que no son los propios del control– como las investigaciones y las garantías de no repetición, no son puestas en práctica por los Estados. Estas cuestiones, por otro lado, no aparecieron en las reflexiones del Grupo de Trabajo y a cambio se estableció una falsa tensión entre la promoción de los derechos humanos y los casos individuales que tramita y decide la CIDH. Si los órganos políticos actuaran con decisión y no aceptaran la actitud defensiva de muchos Estados, se lograrían enormes progresos en la vigencia, respeto y garantía a los derechos reconocidos en los instrumentos del SIDH. No son frecuentes las acciones, ni las llamadas de atención por parte de los órganos políticos –ese movimiento que se conoce como la *movilización de la vergüenza*–⁵⁵, para promover el cumplimiento de las decisiones y sentencias de los órganos del SIDH. En este sentido, se requerirían acciones orientadas a velar por su cumplimiento⁵⁶. No se debe pasar por alto que los informes de la CIDH y las sentencias de la Corte IDH desarrollan consideraciones y recomendaciones que si se aplicaran por los Estados, inclu-

⁵³ Artículo 29. Normas de Interpretación. Como recoge la propia Convención, al proclamar las reglas de interpretación: «Ninguna disposición de la presente Convención puede ser interpretada en el sentido de:(...) c) excluir otros derechos y garantías que son inherentes al ser humano o que se derivan de la forma democrática representativa de gobierno, y d) excluir o limitar el efecto que puedan producir la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre y otros actos internacionales de la misma naturaleza».

⁵⁴ Sobre la supervisión de la ejecución de sentencias de la Corte IDH véase, KRISTICEVIC, V., «Reflexiones sobre la ejecución de las decisiones del sistema interamericano de protección de los derechos humanos», en VV.AA., *Implementación de las decisiones del sistema interamericano de derechos humanos*, *Jurisprudencia, normativa y experiencias nacionales*, Buenos Aires, CEJIL, 2007, pp. 15 y ss.

⁵⁵ LUTZ, E.; SIKKINK, K., «The Justice Cascade: The Evolution and Impact of Foreign Human Rights Trials in Latin America», 2 *Chi. J. Int'l L.* 1, 2001, pp. 1-33.

⁵⁶ El Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales de 4 de noviembre de 1950, revisado en conformidad con el Protocolo n° 11 (Fecha de entrada en vigor 1 de noviembre 1998), establece en el artículo 46, la obligatoriedad de las sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos y otorga facultades al Consejo de Ministros para velar por su cumplimiento: «1 Las Altas partes Contratantes se comprometen a acatar las sentencias definitivas del Tribunal en los litigios en que sean partes. 2 La sentencia definitiva del Tribunal será transmitida al Comité de Ministros, que velará por su ejecución».

so por aquellos que no son parte, se fortalecería la democracia y el respeto a los derechos humanos⁵⁷. Así y por ejemplo, la puesta en práctica del «control de convencionalidad»⁵⁸ por parte de los operadores judiciales en los respectivos Estados contribuiría, ciertamente, a promover los derechos humanos y a tomar medidas para prevenir nuevas violaciones, así como para adecuar los ordenamientos internos a los requerimientos de la CADH y los demás instrumentos del SIDH.

3. *Independencia y autonomía de la CIDH*

Las funciones que la CADH le confiere a la CIDH no pueden desarrollarse adecuadamente si esta no goza de independencia y autonomía en sus actuaciones y en la definición de sus criterios, prioridades y planes estratégicos. Estas características tienen que ver con su presupuesto y el manejo autónomo del mismo y también con la facultad de adoptar su reglamento y de promover, ante la Asamblea de la OEA, las modificaciones de su Estatuto.

Sobre los recursos, la CIDH señaló que desde hace unas décadas se enfrenta a crecientes exigencias como consecuencia de diversos factores –restricciones presupuestarias, entre otras– y ha debido cumplirlas con escasos recursos disponibles. Por contra, cada vez se presentan más denuncias ante la CIDH; la sociedad civil y los Estados solicitan más audiencias; se desarrolla más el trabajo de las relatorías temáticas; y se reciben mandatos adicionales de la Asamblea

⁵⁷ La Carta de la OEA, en el preámbulo establece: «Ciertos de que la democracia representativa es condición indispensable para la estabilidad, la paz y el desarrollo de la región; Seguros de que el sentido genuino de la solidaridad americana y de la buena vecindad no puede ser otro que el de consolidar en este Continente, dentro del marco de las instituciones democráticas, un régimen de libertad individual y de justicia social, fundado en el respeto de los derechos esenciales del hombre».

⁵⁸ Corte IDH, *Caso Radilla Pacheco Vs. Estados Unidos Mexicanos*, Sentencia de 23 de noviembre de 2009, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas: p. 339: «(...) Pero cuando un Estado ha ratificado un tratado internacional como la Convención Americana, sus jueces, como parte del aparato del Estado, también están sometidos a ella, lo que les obliga a velar porque los efectos de las disposiciones de la Convención no se vean mermados por la aplicación de leyes contrarias a su objeto y fin, que desde un inicio carecen de efectos jurídicos. En otras palabras, el Poder Judicial debe ejercer un «control de convencionalidad» *ex officio* entre las normas internas y la Convención Americana, evidentemente en el marco de sus respectivas competencias y de las regulaciones procesales correspondientes. En esta tarea, el Poder Judicial debe tener en cuenta no solamente el tratado, sino también la interpretación que del mismo ha hecho la Corte Interamericana, intérprete última de la Convención Americana».

General⁵⁹. Según las cifras que aporta la CIDH, después de 1996, los recursos asignados han sido restrictivos, e incluso han sufrido recortes. En 2005, se procedió a un recorte del 11% con respecto al año anterior, mientras que para 2007 y 2010 se registraron aumentos pero con destinos específicos por voluntad de los Estados. Para paliar la falta de asignación de recursos en el presupuesto ordinario de la OEA, la CIDH recurrió a la búsqueda de recursos externos⁶⁰. Así y por ejemplo, mientras que la OEA destina a los órganos del sistema sólo el 6% del presupuesto regular, el Consejo de Europa asigna cerca del 40 % de su presupuesto a asuntos relacionados con la protección de derechos humanos⁶¹.

En numerosas ocasiones, la Asamblea General ha expresado la necesidad de incrementar las aportaciones del presupuesto ordinario para atender a las necesidades de los órganos del SIDH, pero esto nunca se ha hecho realidad⁶². Cabe mencionar que las ayudas externas o las contribuciones voluntarias de los Estados se dirigen a actividades o programas específicos, con lo cual se restringe la capacidad de acción de la CIDH y se reduce su autonomía administrativa. En ese sentido es plausible la recomendación que en ese sentido hace el Grupo de Trabajo a los donantes y a los Estados⁶³.

Pero también la independencia y autonomía de la CIDH tiene que ver con la facultad de autorregularse, dentro del marco establecido por la CADH. A este respecto conviene recordar que el artículo 39 de la CADH le otorga a la CIDH la potestad de «dictar su propio Reglamento» y le encarga la misión de preparar su Estatuto para someterlo a la aprobación de la Asamblea General. Esta tarea se realizó en 1979, cuando la Asamblea General conoció, discutió y aprobó el Estatuto propuesto por la CIDH⁶⁴. Si bien el Estatuto, en su artícu-

⁵⁹ CIDH, «Documento de Posición sobre el Proceso de Fortalecimiento del Sistema Interamericano para la Protección de los Derechos Humanos», documento OEA/Ser.L/V/II, Doc. 68, aprobado por la CIDH el 8 de abril de 2012., pár. 28.

⁶⁰ CIDH, «Documento de Posición sobre el Proceso de Fortalecimiento del Sistema Interamericano para la Protección de los Derechos Humanos», documento OEA/Ser.L/V/II, Doc. 68, aprobado por la CIDH el 8 de abril de 2012, párrs. 31 a 34.

⁶¹ Datos facilitados por el abogado argentino y antiguo Secretario Ejecutivo de la CIDH, Santiago Cantón, Museo de la Américas, 17 de mayo de 2012.

⁶² CIDH, «Documento deposición (...)», pár. 50 y 51. La Comisión señala que desde 2005 siete resoluciones de la Asamblea General han pedido a la Secretaría General que busque medidas para incrementar la participación de los órganos del sistema en el presupuesto ordinario sin que eso se hubiera materializado.

⁶³ Grupo de Trabajo, «Informe (...)», supra, nota 1, punto 7, recomendaciones a los Estados miembros.

⁶⁴ Resolución 447 adoptada por la Asamblea General de la OEA en su noveno período ordinario de sesiones, celebrado en la Paz, Bolivia, octubre de 1979.

lo 22, establece que podrá ser modificado por la Asamblea General, no debe entenderse que la iniciativa de reforma deja de estar en cabeza de la CIDH y que se desplaza a cualquiera de los Estados, o a los órganos de la OEA con capacidad de actuar en el seno de la Asamblea General, que sin duda socavaría las bases fundamentales del SIDH. En otras palabras, no puede verse sometido a los cambiantes intereses de los Estados objeto de control bajo la excusa de la soberanía.

III. ¿FORTALECIENDO EL SISTEMA DE PETICIONES Y CASOS?

1. *En las peticiones*

El estudio y tramitación inicial de las peticiones presentadas deberían consistir en verificar que *prima facie* se cumplan los requisitos establecidos en el Reglamento de la CIDH, en particular, el artículo 28 que determina los requisitos formales mínimos que debe contener una petición para que se le pueda dar trámite inicial. Los distintos actores participantes en el proceso de reforma coincidieron en señalar que los requisitos eran claros y no requerían de modificación reglamentaria. No obstante, dado el retraso existente en la notificación y traslado de peticiones iniciales, quizás se debiera recurrir a la práctica de la CIDH en esta etapa para estudiar y determinar, primero, si parte de la demora actual se debe a que existe una determinación preliminar de admisibilidad antes de dar traslado a la denuncia. Segundo, si el análisis realizado por la Secretaría excede las cuestiones formales o materiales propias de esta etapa⁶⁵. Y tercero, si existen duplicaciones en los procedimientos internos, entre otros. Así, la recepción y examen para que la CIDH tramite una denuncia debería ser lo más simple y rápida posible, a fin de acelerar el procedimiento inicial de trámite de las peticiones⁶⁶. Dicha revisión debería consistir en verificar la alegación de un hecho verosímil y la alegada violación de alguno de los derechos de la CADH, u otros instrumentos aplicables, así como elementos

⁶⁵ Por ejemplo, a través del estudio de requisitos renunciables tácitamente o que pueden ser saldados con la actividad de la propia CIDH.

⁶⁶ PINTO, M., *La denuncia ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos*, Buenos Aires, Editores del Puerto, 1993, y PIZZOLO, C., *Sistema interamericano, la denuncia ante la Comisión Interamericana de derechos humanos: informes y jurisprudencia*, Buenos Aires, Ediar, 2007.

claves para la competencia de la CIDH que no puedan ser suplidos por la actividad de la parte o de la Secretaría en el proceso⁶⁷.

En cuanto a la propuesta realizada por los Estados para que se les notifique una vez registrada una petición sería aconsejable que la CIDH regresase a su práctica anterior de «acusar recibo» a las dos partes del litigio, tras haberse determinado que la petición cumple *prima facie* los requisitos formales para ser tramitada. Y ello debería ocurrir en un plazo breve de tiempo, por ejemplo de dos meses.

Asimismo, el Informe del Grupo de Trabajo propuso que se creasen mecanismos para determinar e individualizar a las víctimas. En la mayoría de los casos presentados ante el SIDH existe una clara identificación y determinación de las víctimas. En cambio existen situaciones en las que, si bien es posible determinar a las víctimas, no siempre es posible o deseable identificar a todas ellas⁶⁸. La determinación del curso a seguir en los casos que requieran actuar sin identificar a un grupo o la totalidad de las víctimas, claro está, debe hacerse con criterios claros y de manera justificada, recurriendo a soluciones que brinda el recurso al derecho comparado, y la normativa y jurisprudencia nacional.

En la CADH nada se dice de la víctima, y tanto la CIDH como la Corte IDH han reconocido que en situaciones complejas, de violaciones masivas, es posible diferir la identificación de las víctimas, incluso a procesos internos de los Estados. En general, se trata de gestiones que muchas veces sólo el Estado puede hacer y que forman parte de su obligación general de garantía. Mas, con todo, no debe ser un requisito para admitir la petición. Es un asunto que corresponde al fondo, etapa en la cual se pueden determinar o establecer que si bien no sean determinadas si son determinables las víctimas.

No siempre es posible la identificación plena y total de las víctimas por la complejidad de las situaciones que se denuncian a diferencia de los casos planteados ante el TEDH, en cuyo Reglamento, artículo 47, se recoge la necesaria identificación del demandante. Como también ha reconocido la Corte Penal Internacional en el caso Lubanga⁶⁹. Sobre este particular, el artículo 28. e. del

⁶⁷ PASQUALUCCI, M., *The Practice and Procedure of the Inter-American Court of Human Rights*, Cambridge, Cambridge University Press, 2ª ed. 2013.

⁶⁸ GIDI, A.; FERRER MAC-GREGOR, E., *La Tutela de los Derechos Difusos, Colectivos e Individuales Homogéneos. Hacia un Código Modelo para Iberoamérica*, México, Porrúa, 2003

⁶⁹ ICC-T.Ch. I, *Prosecutor v. Thomas Lubanga Dyilo, Judgment pursuant to Article 74 of the Statute*, de 14 de marzo de 2012 (ICC-01/04-01/06-2842), para. 14 ii), par. 17.

Reglamento de la CIDH debería mantenerse en el sentido de que el nombre de la víctima debe ser parte de la petición, cuando sea posible incluirlo. De manera que los criterios y mecanismos para la individualización o determinación de las víctimas deben ser flexibles con el fin de atender las diversas situaciones que se puedan presentar, tal como se desprende del artículo 44 de la CADH, de los Informes de la CIDH y de las sentencias de la Corte IDH.

Sea como fuere, todo lo que contribuya a facilitar el trámite de las peticiones ante la CIDH, a agilizar y tecnificar los procesos y el acceso a la información debe ser apoyado por los peticionarios del SIDH. Si bien hay que tener en cuenta que en el continente americano existen zonas y regiones en las cuales no se tiene fácil acceso a las nuevas tecnologías. De modo que la digitalización del procedimiento no debe sustituir a otras formas de manejo de los documentos y de acceso a la información.

2. *En el orden cronológico del análisis de las peticiones*

La práctica actual de la CIDH consiste en tramitar las peticiones siguiendo el orden cronológico de su presentación. Dicha práctica cuenta con varias excepciones relativas a categorías de peticiones que reciben un trato prioritario, tales como casos relativos a pena de muerte, víctimas que son adultos mayores o niños y niñas, personas privadas de libertad, víctimas enfermas terminales, casos en los que existen medidas cautelares para prevenir daños irreparables al objeto del proceso, o en circunstancias excepcionales cuando el atraso puede afectar el efecto útil de la protección. Una limitación actual radica en que estos criterios no están definidos por la CIDH, ni de manera formal ni pública. Además, no hay claridad sobre la cantidad de casos recibidos cada año por Estado en los últimos cinco años, los temas solicitados por Estado y subregión, o las excepciones realizadas a la regla de orden cronológico. Sobre este particular, el Informe del Grupo de Trabajo propuso a la CIDH «continuar desarrollando criterios objetivos para determinar prioridades en cuanto al tratamiento de peticiones y otros casos, a la luz de la naturaleza, complejidad e impacto de las situaciones alegadas»⁷⁰. En la relación con este extremo, todas las peticiones deberían ser tratadas por orden cronológico, recibir un tratamiento oportuno, y en ese sentido es clave que la CIDH organice su trabajo para garantizar una respuesta

⁷⁰ Informe del Grupo de Trabajo, *cit.*, p. 13.

efectiva a las víctimas. En todo caso, hay que contar con una mayor información sobre las peticiones presentadas, así como sobre los criterios utilizados para ordenar y priorizar el trabajo. Más aún, sobre este particular, se presentaron propuestas tanto en relación con el criterio cronológico de estudio de las peticiones como respecto a las excepciones⁷¹. En cuanto al criterio cronológico, se propuso en varias ocasiones que la CIDH adoptase una práctica alternativa, que combinase el orden cronológico de estudio de las peticiones con un criterio por Estado. De ese modo, la CIDH podría organizar las peticiones según fuesen llegando en orden cronológico en función del Estado en cuestión, e ir después tramitando una petición de cada uno de ellos por orden cronológico. Ello garantizaría atender variedad de asuntos de la región, y evitaría que existiese una apariencia de trato diferenciado por parte de la CIDH respecto a aquellos Estados en que hubiese un mayor conocimiento del uso de los mecanismos del SIDH, no siendo necesariamente representativo de las necesidades de derechos humanos en la coyuntura regional⁷². Sobre las excepciones preliminares cabe inferir que se priman más los criterios relativos a categorías de casos que otros criterios, por ejemplo los que afectan a Estados. Esta situación podría llevar, entre otras, a considerar que unos temas gozan de mayor prioridad que otros o que unos Estados están mejor posicionados. Los criterios a aplicar deberían tener en cuenta, primero, la existencia de un riesgo de daño irreparable al objeto del litigio. Segundo, en circunstancias excepcionales cuando la resolución de un caso pudiese ayudar a resolver una cuestión clave para el avance de los derechos humanos que pudiese ser de utilidad para resolver situaciones endémicas o sistemáticas⁷³. Con todo, cualquier decisión de la CIDH que no respete el orden cronológico –y definición *a priori* de criterios– debería ser motivada y la resolución debería ser pública. En la actualidad, la mayoría de las categorías que considera la CIDH podrían entrar en alguno de los dos criterios mencionados, pero la formulación propuesta no lo limitaría a esos casos. Así, los criterios actuales podrían ser explicitados en directrices que bien pudieran ser de acceso público, de otro modo se limita la protección a los derechos del individuo.

⁷¹ Ver FÁUNDEZ LEDESMA, H., *El Sistema Interamericano de protección de los derechos humanos. Aspectos institucionales y procesales*, San José de Costa Rica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2009, pp. 273 y ss.

⁷² Human Rights Clinic, *Maximizando la Justicia, Minimizando la Demora. Acelerando los Procedimientos de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos*, Universidad de Texas, diciembre de 2011, p. 19.

⁷³ Aquí se plantea el problema de su definición. Y si no se define puede dar entrada a la arbitrariedad.

3. *En la admisibilidad y la acumulación de la admisibilidad y el fondo*

El procedimiento de peticiones individuales ante la CIDH está dividido en dos etapas: admisibilidad y fondo. Esta división cristalizó en la reforma reglamentaria realizada en el año 2000 al modificarse definitivamente la práctica de pronunciarse en una decisión conjunta sobre la admisibilidad y el fondo, salvo en circunstancias excepcionales⁷⁴. Una de las críticas a la introducción de esta modificación en el proceso consiste en que extendió el trámite de los casos, e implicó la realización de una decisión adicional por parte de la CIDH que, a su vez, no redundó en un número significativo de soluciones amistosas, ni en un menor cuestionamiento de los asuntos de admisibilidad ante la Corte IDH⁷⁵. Por ello, la decisión de admisibilidad, con sus características actuales, tiene su impacto en la demora estructural de la CIDH, en particular en la resolución de los asuntos contenciosos. El procedimiento actual de realizar un informe de admisibilidad con un análisis detallado sobre los hechos del caso, el análisis de agotamiento de recursos internos que en algunos casos roza el análisis de fondo sobre el derecho de acceso a la justicia, la recepción e intercambio numeroso de información entre las partes, e incluso la posible celebración de audiencias sobre admisibilidad⁷⁶, redundan en un proceso largo⁷⁷ y en una duplicación del trabajo que realiza la CIDH.

De modo que la CIDH debería abordar la reforma del procedimiento con el fin de modificar su práctica y garantizar una mayor celeridad en el proceso a la luz de las condiciones económicas actuales del IDH. Quizás se podría considerar la simplificación de esta etapa del procedimiento en el sentido en que ha evolucionado la CIDH en los últimos años. El análisis de admisibilidad debería ser lo más simplificado posible siguiendo el modelo aplicado por la antigua Comisión Europea de Derechos Humanos y el actual TEDH cen-

⁷⁴ A finales de los años noventa, CEJIL se pronunció en contra de dicho cambio reglamentario. Documentos de trabajo disponibles en <www.cejil.org>.

⁷⁵ En reformas anteriores, los Estados argumentaban que separar la admisibilidad del fondo facilitaría la apertura de procesos de solución amistosa, y reduciría la cartera de casos eliminando antes de tiempo aquellos que no fueran admisibles. La realidad demuestra que esta lectura no redundó en los beneficios anticipados. Para CEJIL es la formalización excesiva del trámite la que genera una mayor demora en la resolución de los casos, informes disponibles en <www.cejil.org>.

⁷⁶ CIDH, Plan Estratégico 2011-2015, Parte I: *50 Años Defendiendo los Derechos Humanos: Resultados y Desafíos*, 18 de enero de 2011, p. 8.

⁷⁷ Ello pondría en peligro el derecho a una justicia en plazo razonable como reconoce el artículo 8 de la CADH.

trado en la verificación *prima facie* de los requisitos de admisibilidad, evitando entrar en temas propios del fondo como la determinación de los hechos o de los derechos violados⁷⁸. Si se evolucionase en esta dirección se podría contribuir a reducir drásticamente la duración del trámite al hacer el procedimiento y la decisión más sencilla, a la vez que otorgaría seguridad jurídica a las partes sobre el objeto del litigio y ayudaría a mantener un estándar diferenciado de valoración entre la admisibilidad y el fondo.

Siguiendo el procedimiento simplificado de admisibilidad propuesto, la aplicación del artículo 36(3) del Reglamento de la CIDH, que prevé la posibilidad de diferir el tratamiento de la admisibilidad hasta el debate y decisión del fondo, en circunstancias excepcionales⁷⁹, debería producirse cuando exista un vínculo indisoluble entre admisibilidad y fondo o, al igual que en la etapa de registro, cuando deba actuarse con mayor rapidez, o adoptar medidas cautelares, en casos en que exista riesgo de un daño irreparable al objeto del litigio. A estas dos causas que están contenidas en la respuesta de la CIDH al Consejo Permanente⁸⁰ sería preciso añadir una tercera, a saber: cuando esté justificado para resolver violaciones endémicas o sistemáticas recurrentes, de modo que exista consistencia con los supuestos reconocidos por la CIDH para casos prioritarios. La CIDH debería tomar esta decisión en la primera oportunidad procesal disponible, una vez concurren los requisitos para ello.

De no optarse por la simplificación de la admisibilidad, la CIDH debería seguir el modelo elegido por la Corte IDH al eliminar la etapa de admisibilidad y realizando un análisis conjunto de aquélla con el mérito y las reparaciones debidas del caso en especie. Esta medida seguida por la Corte IDH facilitó que se redujese significativamente el plazo de los trámites⁸¹. Esta solución podría ser apropiada para los casos en los que se alegase la falta de agotamiento de los recursos internos por tardanza o ineffectividad de los mismos. Un análisis conjunto

⁷⁸ Ver, por ejemplo, Jan Nielsen vs. Denmark. Application 10929/84. 10 March 1986. EHRRCD; ECHR. *P.Z. and Others vs. Sweden*. Application 68194/10. 29 May 2012.

⁷⁹ En casos de gravedad y urgencia o cuando se considere que la vida de una persona o su integridad personal se encuentre en peligro real e inminente. Artículo 30, inciso 4), Reglamento CIDH.

⁸⁰ Respuesta de la CIDH al Consejo Permanente, de 23 de octubre de 2012, párr. 108.

⁸¹ Según cifras de la Corte IDH con estas modificaciones se logró reducir a 20.78 meses el trámite, en comparación con los 40.5 meses que tardaba antes de la reforma del año 2000, Corte IDH. Informe Anual 2006, p. 91. Entre 2006 y 2010, el trámite de los casos disminuyó a 17,4 meses de media, y de acuerdo a la última cifra disponible, en 2011 su duración era de 16,4 meses, Corte IDH. Informe Anual 2011, p. 8.

de los temas de admisibilidad, fondo y reparaciones, contribuiría significativamente a reducir el retraso procesal ante la CIDH, y requeriría una modificación del artículo 36(3) del Reglamento de la CIDH. Con independencia de si se contemplan las dos fases de manera separada o conjunta, la CIDH debería realizar una motivación adecuada de sus decisiones, y justificar, aplicando los criterios propuestos al caso concreto, su decisión sobre la acumulación de la admisibilidad y el fondo, tan pronto cuente con la posición de las partes al respecto.

4. *En los plazos*

En varios apartados de la consulta sobre peticiones individuales se contempla la posibilidad de prorrogar los plazos establecidos en el Reglamento de la CIDH para que las partes respondan. En este sentido, se plantea prorrogar el plazo para que el Estado responda sobre la admisibilidad –artículo 30(3) del Reglamento de la CIDH–, así como el plazo para que las partes presenten observaciones sobre el fondo, artículo 37(1) del Reglamento de la CIDH.

El problema estructural de retraso en el trámite de los casos no tiene su principal causa en los plazos actualmente existentes en el Reglamento de la CIDH, sino en otras múltiples razones, entre las que cabe destacar la capacidad actual de la CIDH para adoptar decisiones en un plazo breve de tiempo, una vez cuenta con los elementos para hacerlo. En este sentido, el Reglamento de la CIDH ha sido modificado en varias ocasiones para agilizar los trámites, pero la lentitud del proceso no ha mejorado y evidencia que el problema no está en la normativa reglamentaria sino en otras causas, como por ejemplo en el grave déficit de recursos económicos que tiene la CIDH para atender adecuada y oportunamente todas las peticiones. Por ello y teniendo en cuenta la actual situación en el trámite de casos, y los plazos ya existentes, no sería necesario hacer reformas en este sentido. En realidad, los plazos que existen son razonables y los mismos deberían aplicarse con flexibilidad, observando el principio de igualdad de armas, teniendo en cuenta la naturaleza del caso, la gravedad de las violaciones, la antigüedad de los hechos, y otros factores⁸². Con respecto a la respuesta adecuada de la CIDH, frente a un exceso de los plazos por las partes, existen en el derecho internacional consecuencias claras frente al silencio procesal de los Estados ante una denuncia internacional. Sobre este particular, la

⁸² Ver FÁUNDEZ LEDESMA, H., *El sistema de protección de los derechos humanos*, cit., pp. 302 y ss.

Corte IDH y la CIDH han establecido en repetida jurisprudencia que «cuando el Estado no contesta a la demanda de manera específica, se presumen verdaderos los hechos sobre los cuales guardó silencio, siempre que de las pruebas presentadas se puedan inferir conclusiones consistentes sobre los mismos»⁸³. Así, la falta de respuesta reiterada del Estado, en un caso concreto, no impedirá que la CIDH procediese con el trámite de la petición.

En cuanto a la falta de respuesta de las víctimas, la CIDH debe considerar que son las víctimas las principales interesadas en la pronta resolución de la controversia. Por ello, un retraso en la respuesta de parte de los peticionarios causaría un perjuicio directo sobre la víctima pero no en principio, sobre el Estado, a menos que éste pruebe lo contrario. Ligado a lo anterior, y reconociendo que el Estado y las víctimas no están en igualdad procesal, en diversas ocasiones las víctimas se encuentran en circunstancias adversas, o no cuentan con los medios o las posibilidades de contestar en un plazo estricto, lo cual debe ser valorado por la CIDH.

Finalmente, resulta necesario que, a fin de proveer de mayor seguridad jurídica al procedimiento, la CIDH considere enviar una notificación a las partes en la que informe que el trámite está cerrado y está realizando el examen final del caso a fin de emitir un informe de fondo, lo cual permitiría a las partes prepararse con antelación para las etapas posteriores del litigio, como cumplimiento o presentación del caso a la Corte IDH, entre otros.

5. *En el cumplimiento de las recomendaciones emitidas por la CIDH*

El cumplimiento de las recomendaciones contenidas en los informes de fondo de la CIDH ayuda a fortalecer y mejorar el SIDH. De no ser así, en caso de la ausencia de ejecución de las decisiones, sin duda la protección resulta inefectiva⁸⁴. Este principio es igualmente válido para el eficaz

⁸³ Corte IDH. *Caso Bámaca Velásquez*. Fondo. Sentencia de 25 de noviembre de 2000, Serie C, n° 70, párr. 100; *Caso Velásquez Rodríguez*. Fondo. Sentencia de 29 de julio de 1988, Serie C, n° 4, párr. 138; Caso del Tribunal Constitucional. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de enero de 2001, Serie C, n° 71, párr. 48; *Caso Godínez Cruz*. Fondo. Sentencia de 20 de enero de 1989, Serie C, n° 5, párr. 144. CIDH, Informe N° 37/00, Caso 11.481, *Monseñor Oscar Arnulfo Romero y Galdámez c. El Salvador*, 13 de abril de 2000, párr. 43 y 156.

⁸⁴ Ver tanto el estudio como la jurisprudencia y bibliografía citada en KRISTICEVIC, V., «Reflexiones sobre la ejecución de las decisiones del sistema interamericano de protección de los derechos humanos», en VV.AA., *Implementación de las decisiones del sistema interamericano de derechos humanos*, *Jurisprudencia, normativa y experiencias nacionales*, cit., pp. 17 y ss.

funcionamiento del TEDH e incluso del Tribunal de Justicia de la Unión Europea⁸⁵.

A pesar de ello, ni los Estados ni el Grupo de Trabajo realizaron propuestas tendientes a crear o mejorar los mecanismos nacionales, o desarrollar otras medidas con el objeto de garantizar la ejecución efectiva de las decisiones emitidas por la CIDH. Esta ausencia es la evidencia más clara de la falta de voluntad real de los Estados por consolidar la protección conferida por el SIDH. Sin embargo, la CIDH debería mejorar la información con la que cuenta sobre el estado de cumplimiento de sus decisiones, y de las decisiones de la Corte IDH en la medida en que le resulte posible, a fin de identificar obstáculos recurrentes en la ejecución. De la misma manera que la CIDH podría tomar algunas medidas para incentivar un mayor cumplimiento por parte de los Estados de las sentencias. Así, la CIDH debería incluir el impulso de diferente legislación y mecanismos de desarrollo de decisiones entre los temas prioritarios de su agenda. En ese empeño trabaja el Comité de Ministros del Consejo de Europa como se infiere de la Declaración de Brighton del 19 y 20 de abril de 2012⁸⁶.

En cuanto a las medidas contenidas en los informes de fondo, la CIDH debería formular de manera más específica el contenido de las recomendaciones emitidas en los casos concretos. Junto a esto, la CIDH debería ser más activa en el seguimiento sobre el cumplimiento de dichas recomendaciones mediante actividades de control. En este sentido, podría actuar a través de las tareas adelantadas en sus relatorías de país y temáticas, las visitas a países, las reuniones de trabajo formales e informales entre las partes, las audiencias, los comunicados de prensa, y los demás instrumentos con que cuenta la CIDH⁸⁷. Observamos que algunas de estas medidas han sido propuestas por la CIDH en su respuesta al Consejo Permanente⁸⁸.

⁸⁵ Ver BÚRCA, G de, «The European Court of Justice and the International Legal Order After Kadi», *Harvard International Law Journal*, vol. 51 (2010), pp. 1 y ss.

⁸⁶ Declaración de Brighton, «High Level Conference on the Future of the European Court of Human Rights», 19-20 de abril, de 2012, párs. 7 y ss.

⁸⁷ GAMARRA, Y.; VICENTE, A., «El discreto control de los órganos políticos sobre las decisiones de las instituciones judiciales: un análisis comparado de los sistemas americano y europeo», en FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, P.A. (ed.), *El espacio jurídico común del Consejo de Europa (En Commemoración del 60 Aniversario del Consejo de Europa)*, Sevilla, ed. Gandulfo, 2010, pp. 73-107.

⁸⁸ Ver, por ejemplo, Respuesta de la CIDH al Consejo Permanente, de 23 de octubre de 2012, párr. 182.

Si duda, la actual necesidad de financiación hace difícil que la CIDH pueda destinar los recursos necesarios a esta actividad. Habría que sumar a las tareas de promoción ya existentes la identificación de aquellas recomendaciones que responden a problemas de derechos humanos estructurales y cuyo cumplimiento tendría un efecto positivo también en el retraso procesal ante la CIDH por la presentación de casos de violaciones recurrentes, así y por ejemplo el uso indebido de la jurisdicción militar para la investigación de graves violaciones a los derechos humanos. Por último, y en relación con la suspensión del plazo de tres meses para que la CIDH someta el caso a la Corte IDH, el artículo 46 del Reglamento de la CIDH resulta suficientemente claro respecto a aquellas condiciones que deben darse para que la CIDH considere de manera positiva la solicitud de los Estados. Al respecto, los Estados deberían cumplir cabalmente con el artículo 46(a) del Reglamento de la CIDH, y enviar información detallada que evidencie que está tomando acciones para su cumplimiento. Así, resulta injustificada y contraria al espíritu del Reglamento de la CIDH, la concesión de una o varias prórrogas a aquellos Estados que omitan enviar informes a la CIDH o cuyos informes evidencian inacción. Esta medida dejaría a las víctimas en estado de desprotección, y sin voz. Por ello, hay que desechar la propuesta de la CIDH de considerar la existencia de mecanismos internos para la ejecución de decisiones, a la hora de valorar la concesión de prórrogas a los Estados⁸⁹. Es bien sabido que la mera existencia de mecanismos nacionales para el cumplimiento de decisiones del SIDH no garantiza la ejecución de las recomendaciones, y por tanto, por sí sola, no debe ser motivo para suspender el plazo para el envío de casos a la Corte IDH.

IV. ... ¿Y LAS MEDIDAS CAUTELARES?

1. *En la solicitud de medidas cautelares*

El Informe del Grupo de Trabajo recomendaba que la CIDH debía mejorar los mecanismos de individualización de los beneficiarios⁹⁰. En algunos

⁸⁹ Respuesta de la CIDH al Consejo Permanente, de 23 de octubre de 2012, párr. 120.

⁹⁰ Informe del Grupo de Trabajo, p. 11 (inciso h). *Vid.* también Propuestas de la Delegación de Colombia, sobre los temas «Medidas Cautelares», «Asuntos de Procedimiento en la Tramitación de los Casos y Peticiones Individuales», «Soluciones Amistosas», «Criterios para la Construcción del Capítulo IV del Informe Anual de la CIDH», y «Promoción de los Derechos Humanos», Tercera y última Fase de labores del Grupo de Trabajo: presentación y consideración

casos, es cierto que la individualización de los beneficiarios de las medidas puede ser importante para facilitar la protección de un grupo de personas determinado, no obstante ello no debería tornarse en un requisito imprescindible a la hora de reconocer las medidas de protección. Ello porque la efectiva tutela de los derechos de una persona o grupo puede requerir o hacer conveniente que se emitan medidas de carácter colectivo e innominado, total o parcialmente, en las que no se individualiza a cada beneficiario/a⁹¹.

Estas situaciones no son ajenas a los desarrollos del derecho comparado o el derecho nacional, que en su normativa, jurisprudencia y doctrina incluyen múltiples vías de tratamiento de dichas problemáticas a través de mecanismos flexibles como las figuras del *habeas corpus* preventivo, la institución de amparo, o las acciones de protección de derechos colectivos y difusos⁹². Entre las reformas que se hicieron al Reglamento de la CIDH en 2009 se incluyó de manera expresa la capacidad de la CIDH para otorgar medidas de carácter

de las propuestas de los Estados Miembros para ser elevadas a la consideración del Consejo Permanente. OEA/Ser.G, GT/SIDH/INF. 34/11, 11 noviembre 2011; y Delegación de Colombia Presentación sobre el Tema «Criterios para la Construcción del Capítulo IV del Informe Anual de la CIDH» y Propuestas sobre el Tema «Medidas Cautelares», Reunión del Grupo de Trabajo del 29 de noviembre de 2011. OEA/Ser.G, GT/SIDH/INF. 40/11, 1 diciembre 2011 y Presentación de la Delegación de México sobre los Temas «Desafíos y Objetivos de Mediano y Largo Plazo del SIDH» y «Medidas Cautelares», Reunión del Grupo de Trabajo del 12 de septiembre de 2011, OEA/Ser.G GT/SIDH/INF.4/11, 12 de septiembre de 2011.

⁹¹ Ver la decisión sobre los principios aplicables a las reparaciones el caso Lubanga, ICC-T. Ch. I, Prosecutor V. Thomas Lubanga, *cit.* Así como los estudios de ARIAS RAMÍREZ, B., *Las medidas cautelares y provisionales en el sistema interamericano de protección de los derechos humanos*, tesis inédita de la Universidad Complutense de Madrid, 2005, dirigida por PÉREZ GONZÁLEZ, M.; REY CANTOR, E., *Medidas provisionales y medidas cautelares en el sistema interamericano de derechos humanos*, Bogotá, Temis, 2005.

⁹² En Argentina, a partir de la decisión de la Corte Suprema de Justicia de la Nación en el caso «Halabi, Ernesto c/ P.E.N – Ley 25.873 – Decreto 1563/04 s/ acción de amparo» se crearon pretorianamente en el ordenamiento jurídico argentino las «acciones de clase o grupo». El Tribunal entendió que los efectos de la sentencia serían *erga omnes*, y así de esta manera se extendieron a todos los miembros de la «clase» que representaba el actor. Asimismo, en Colombia, el artículo 88 de su Constitución Nacional establece la existencia dentro su ordenamiento de las «acciones populares», se utilizan cuando el grupo afectado tiene un carácter indeterminado. Por su parte, en Chile a partir de la sanción de la Ley 19.955 se incorporaron al orden interno las «acciones de interés colectivo» o las «acciones de clase». Estados Unidos fue uno de los grandes precursores de las acciones colectivas –o «class actions»–, y las *Federal Rules of Civil Procedure* de 1938, fijaron en la regla 23, las normas rectoras de las llamadas *class actions*. Brasil cuenta con este tipo de acciones desde 1977, año en que se aprobó la Ley de la Acción Popular, más información en GIDI, A.; FERRER MAC-GREGOR, E., *La Tutela de los Derechos Difusos, Colectivos e Individuales Homogéneos. Hacia un Código Modelo para Iberoamérica*, *cit.*, pp. 79 y ss.

colectivo con la finalidad de prevenir un «daño irreparable a las personas debido a su vínculo con una organización, grupo o comunidad de personas determinadas o determinables»⁹³. Dicha reforma consolidó desarrollos jurisprudenciales relevantes en materia de medidas de protección de carácter colectivo⁹⁴. Al respecto, el SIDH ha definido importantes estándares en la concesión de medidas en casos emblemáticos de grupos cuyos miembros no era posible individualizar, requiriendo que se tratara de «una comunidad organizada, ubicada en un lugar geográfico determinado, cuyos miembros pueden ser identificados e individualizados y que, por el hecho de formar parte de dicha comunidad, todos sus integrantes se encuentran en una situación de igual riesgo de sufrir actos de agresión en su integridad personal y su vida»⁹⁵.

Obviamente, el requisito estricto de individualización de los beneficiarios en todas las medidas cautelares supondría un retroceso respecto a los avances logrados por el SIDH, en consonancia con el derecho internacional y los ordenamientos de los propios Estados de la región. Sin perjuicio de ello, es útil y razonable que la CIDH motive la adopción de una medida cautelar, incluyendo la referencia a la necesidad o pertinencia de la adopción de una medida en favor de víctimas innominadas o de un grupo determinado o determinable.

⁹³ Reglamento de la CIDH, artículo 25(3).

⁹⁴ Así, entre las medidas provisionales colectivas expedidas por la Corte IDH a solicitud de la CIDH, se encuentran las otorgadas en el caso *Awas Tingni* (referidos a pueblos indígenas), y el de las niñas *Yean y Bosico* –haitianos y dominicanos de origen haitiano en la República Dominicana–. También se han expedido medidas urgentes de carácter colectivo en relación con condiciones carcelarias extremas, como las de *Urso Branco* (Brasil), *Uribana* (Venezuela) y *Penitenciarías de Mendoza* (Argentina), además de una serie de otras referidas a condiciones de reclusión de niños y adolescentes (*FEBEM-Brasil*) o de personas con discapacidad mental (*Pacientes del Hospital Neuropsiquiátrico* (Paraguay)). Por su parte la CIDH, ha otorgado numerosas medidas cautelares orientadas a salvaguardar el derecho a la propiedad de diversas comunidades indígenas, entre las que vale la pena destacar las otorgadas a la comunidad indígena *Sarayaku*, las emitidas en favor de las Comunidades Indígenas Mayas y sus miembros en Belice, las emitidas en favor de la Comunidad Indígena *Yakye Axa*; las del pueblo de *Saramaka v. Surinam*; entre otras. Ver GONZÁLEZ MORALES, F., «Las medidas urgentes en el Sistema Interamericano», *Revista Sur*, v. 7 n° 13 (dic. 2010), pp. 63 y 64.

⁹⁵ Entre otras, por ejemplo, Corte IDH, Medidas Provisionales respecto a la República de Colombia, *Caso de la Comunidad de Paz de San José de Apartadó*, Resolución de 24 de noviembre de 2000, considerando 7; Medidas Provisionales respecto de la República Bolivariana de Venezuela, *Asunto del Internado Judicial de Monagas («La Pica»)*, Resolución de 9 de febrero de 2006, considerando 8; Medidas Provisionales respecto a la República de Ecuador, *Caso Pueblo Indígena de Sarayaku*, Resolución de 6 de julio de 2004, considerando 9; y, CIDH, MC 259-02 (Estados Unidos), *Personas detenidas en la Base Naval de Guantánamo, Cuba*, 12 de marzo de 2002.

En este sentido, la CIDH ha señalado en su respuesta al Consejo Permanente que «incorporará el criterio de que los beneficiarios pueden ser determinados a través de su ubicación geográfica o cuando se pueda identificar el colectivo, pueblo, comunidad u organización a los cuales pertenecen, y se encuentran en una situación de riesgo por formar parte de dicha comunidad o grupo»⁹⁶.

2. *En la precisión en los criterios para la concesión de medidas cautelares*

Las propuestas realizadas por el Grupo de Trabajo⁹⁷, los Estados⁹⁸, y el Comité Jurídico Interamericano⁹⁹, coincidieron en proponer que la CIDH estableciese criterios precisos respecto a la concesión de medidas cautelares. Algunos Estados y el Comité Jurídico consideraron que los criterios deberían estar incorporados en el Reglamento de la CIDH¹⁰⁰. Por su parte, el Grupo de Trabajo recomendó «definir y divulgar» criterios o parámetros objetivos «para determinar qué situaciones reúnen la ‘gravedad’ y ‘urgencia’ requeridas, así como para determinar la inminencia del daño, tomando en consideración los distintos grados de riesgo»¹⁰¹.

Mediante la reforma del Reglamento de 2009, la CIDH incorporó de manera explícita los criterios generales que consideró para la toma de medidas, entre las cuales se incluyeron la gravedad y urgencia de la situación, el contexto, la irreparabilidad y la inminencia del daño¹⁰².

La CIDH indicó que al valorar la «gravedad» de una solicitud tomaba en cuenta los «aspectos contextuales» de la misma, entre ellos, y por ejemplo, «a) el tenor de las amenazas recibidas –como mensajes orales, escritos, simbólicos–; b) los antecedentes de actos de agresión contra personas similarmente

⁹⁶ Ver Respuesta de la CIDH al Consejo Permanente, de 23 de octubre de 2012, párr. 81.

⁹⁷ Informe del Grupo de Trabajo, *cit.* pp. 10 y 11.

⁹⁸ México, Costa Rica y Colombia.

⁹⁹ Consejo Permanente OEA, Comité Jurídico Interamericano. «Fortalecimiento del Sistema Interamericano de Protección y Promoción de los Derechos Humanos e Informe sobre el Fortalecimiento del Sistema Interamericano de Protección y Promoción de los Derechos Humanos».

¹⁰⁰ Ver Presentación de la Delegación de México sobre los Temas «Desafíos y Objetivos de Mediano y Largo Plazo del SIDH» y «Medidas Cautelares», Reunión del Grupo de Trabajo del 12 de septiembre de 2011, OEA/Ser.G GT/SIDH/INF.4/11, 12 de septiembre de 2011 y Consejo Permanente OEA, Comité Jurídico Interamericano. «Fortalecimiento del Sistema Interamericano de Protección y Promoción de los Derechos Humanos e Informe sobre el Fortalecimiento del Sistema Interamericano de Protección y Promoción de los Derechos Humanos».

¹⁰¹ Informe del Grupo de Trabajo, *cit.*, pp. 10 y 11.

¹⁰² Artículo 25 (1), (2), (3), (4) del Reglamento de la CIDH.

situadas; c) los actos de agresión directa que se hubieren perpetrado contra el posible beneficiario; d) el incremento en las amenazas que demuestra la necesidad de actuar en forma preventiva, y e) elementos tales como la apología e incitación a la violencia contra una persona o grupo de personas»¹⁰³.

En relación con la «urgencia», la CIDH aclaró que ésta corresponde a la inminencia del riesgo o amenaza, por lo que requiere una respuesta inmediata; al respecto, la CIDH «ha considerado elementos como: a) la existencia de ciclos de amenazas y agresiones que demuestran la necesidad de actuar en forma inmediata; y b) la continuidad y proximidad temporal de las amenazas, entre otros»¹⁰⁴.

Adicionalmente, al evaluar estos requisitos, la CIDH indicó que también consideraba «información relacionada con la descripción de los hechos que fundamentan la solicitud –amenazas telefónicas/escritas/atentados/hechos de violencia/señalamientos/ultimatums–; la identificación del origen de las amenazas –particulares, particulares con vínculos con el Estado, agentes del Estado, otros–; las denuncias formuladas ante las autoridades; las medidas de protección de las cuales ya sean beneficiarios e información sobre su efectividad; la descripción del contexto necesario para valorar la gravedad de las amenazas; la cronología y proximidad en el tiempo de las amenazas proferidas; la identificación de personas afectadas y su grado de riesgo, o bien, la determinación del grupo al que pertenecen»¹⁰⁵. Del mismo modo, consideraba «elementos propios del país» en cuestión, tales como «a) la existencia de un conflicto armado, b) la vigencia de un estado de emergencia, c) los grados de eficacia e impunidad en el funcionamiento del sistema judicial, d) los indicios de discriminación contra grupos vulnerables, y e) los controles ejercidos por el Poder Ejecutivo sobre los demás poderes del Estado, entre otros»¹⁰⁶.

La CIDH ha hecho, sin duda, un esfuerzo por definir tanto en su Reglamento como en documentos públicos, los criterios que considera a la hora de valorar las solicitudes de medidas cautelares. Como la propia CIDH indicó cada situación concreta tiene sus particularidades, por lo cual no es viable establecer una lista cerrada de criterios que justifiquen la procedencia de las medidas, en tanto en cuanto no sería posible reflejar la diversidad de situaciones de riesgo a

¹⁰³ *Ibid.*, párr. 424.

¹⁰⁴ *Ibid.*, párr. 425.

¹⁰⁵ *Ibid.*, párr. 426.

¹⁰⁶ *Ibid.*, párr. 427.

que pueden dar lugar todas ellas¹⁰⁷. La CIDH, como cualquier otro órgano de protección, debe tener suficiente nivel de discrecionalidad –si bien no dejando margen a la arbitrariedad– para poder adaptar su práctica a los diferentes contextos y cambios de realidades, por lo cual una reglamentación estricta de los criterios acabaría limitando la capacidad de respuesta adecuada de la CIDH en este tipo de situaciones. Esto no significa que la CIDH, no pueda desarrollar otros criterios o definir aún más los existentes mediante informes o directivas públicas. De hecho, la CIDH podría tener en cuenta consideraciones adicionales de contexto, tal como el nivel de cumplimiento del Estado involucrado, o respecto de otras medidas cautelares sobre situaciones similares. De igual modo, la CIDH debería valerse más de otros instrumentos para considerar el contexto en el que se inserta una determinada solicitud, y de esa manera utilizar la información recabada en visitas *in loco*, informes temáticos o de Estados, información recabada por las relatorías, así como los informes emitidos por agencias de Naciones Unidas, y por organizaciones de derechos humanos nacionales e internacionales.

3. *En la comunicación y motivación*

Otro aspecto constantemente discutido por los Estados y adoptado como recomendación por el Grupo de Trabajo es el relativo a fundamentar de manera más precisa la concurrencia de los requisitos para el otorgamiento de medidas¹⁰⁸. Hay consenso entre los Estados en la necesidad de una mayor motivación por parte de la CIDH de los factores considerados para el otorgamiento, y también para el rechazo, de las medidas cautelares. Sin embargo, ello no puede ir en perjuicio de la naturaleza expedita del procedimiento. De manera que, una mayor motivación no debe tener como consecuencia el retraso en la emisión de las medidas, al hacer la decisión técnicamente más elaborada. En este sentido, la CIDH debe alcanzar un equilibrio entre la transparencia, la seguridad jurídica, y el principio de efectividad, de modo que el mecanismo no se torne ilusorio. En algunos sistemas, existe la posibilidad de emitir un fallo, dejando para un momento posterior la motivación¹⁰⁹, y quizás ello pueda

¹⁰⁷ CIDH. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 66. Segundo Informe sobre la Situación de Defensores y Defensoras de Derechos Humanos, 31 de diciembre de 2011, párrs. 422-431.

¹⁰⁸ Informe del Grupo de Trabajo, *cit.*, p. 11 (inciso g).

¹⁰⁹ FÁUNDEZ LEDESMA, H., *El Sistema Interamericano de protección de los derechos humanos. Aspectos institucionales y procesales*, *cit.*, pp. 371 y ss.

servir a la CIDH para mejorar en eficacia. No obstante lo anterior, no existe unanimidad con la recomendación de algunos Estados de que se establezca un plazo para realizar el análisis de la solicitud¹¹⁰. Ello no es necesario por cuanto el mecanismo de medidas tiene carácter urgente y, por tanto, la CIDH debe resolver las solicitudes a la mayor brevedad. Al respecto, la solicitud e intercambio de información entre las partes que realiza la CIDH debería reducirse al mínimo indispensable para que ésta obtenga los elementos necesarios para tomar una decisión.

4. *En la mejora de la vigencia de las medidas cautelares*

Si aceptamos que las medidas cautelares deben tener un carácter temporal, no es menos cierto que la imposición de un plazo de vigencia sería contrario al objetivo que pretenden obtener las medidas, esto es, el de evitar un daño irreparable en situaciones de gravedad y urgencia. Más aún, debe señalarse que existen circunstancias que justifican la extensión en el tiempo de determinadas medidas cautelares, muchas de ellas dependen del modo de actuar adecuado por parte del Estado en cuestión. Un ejemplo se infiere de la falta de adopción de medidas estructurales a favor de grupos vulnerables, en particular respecto de aquellos sobre los que el Estado ya tiene conocimiento de su situación de riesgo.

De esta manera, la vigencia de las medidas cautelares, así como su posterior levantamiento, debe estar supeditado a que cese la fuente de riesgo inminente de sufrir un daño irreparable que justificó su solicitud y el correspondiente otorgamiento de la medida¹¹¹. El mismo criterio se aplica al establecimiento de plazos de revisión. Por ello, parece que someter el mecanismo de medidas cautelares a revisión de la CIDH en cada período de sesiones puede resultar

¹¹⁰ Respecto a esta propuesta, ver la exposición de la Delegación de Brasil sobre los temas «Desafíos y Objetivos de Mediano y Largo Plazo de la CIDH» y «Medidas Cautelares», Reunión del Grupo de Trabajo, 12 de septiembre de 2011. OEA/Ser.G, GT/SIDH/INF. 5/11, 16 septiembre 2011; Propuestas de la Delegación de Brasil sobre los temas «Fundamentación De Decisiones», «Trámite De Peticiones, de Casos y de Medidas Cautelares», «Plazos para los Estados», «Mecanismo de Soluciones Amistosas», «Promoción de Derechos Humanos» y «Gestión Transparente», Tercera y última fase de labores del Grupo de Trabajo: presentación y consideración de las propuestas de los Estados Miembros para ser elevadas a la consideración del Consejo Permanente. OEA/Ser.G, GT/SIDH/INF. 48/11, 6 diciembre 2011.

¹¹¹ FÁUNDEZ LEDESMA, H., *El Sistema Interamericano de protección de los derechos humanos. Aspectos institucionales y procesales*, cit., pp. 377 y ss.

inútil, además de ilusorio, en tanto que la CIDH actualmente no cuenta con los recursos necesarios para llevar a cabo dicha labor de manera adecuada, ni respecto de la totalidad de las medidas que supervisa. Finalmente, la posibilidad de revisión constante de las medidas podría tener un efecto negativo en la integridad personal de los beneficiarios, quienes experimentarían gran incertidumbre respecto a la disponibilidad de la protección siendo la misma necesaria.

Tal y como señalamos con anterioridad, ello no quiere decir que en aplicación del artículo 25(7) del Reglamento de la CIDH, los Estados no puedan solicitar de manera fundada el levantamiento de las medidas, cuando tengan elementos para argumentar que las mismas ya no son necesarias.

El seguimiento de las medidas forma, sin duda, una parte esencial del mecanismo, por ser la etapa en la cual la CIDH debe controlar si efectivamente están siendo ejecutadas. El control que realiza actualmente la CIDH es similar al empleado en el sistema de control de las recomendaciones de los informes de fondo. El mismo se da tanto a través de comunicaciones escritas entre la CIDH, los beneficiarios y el Estado respectivo, como por medio de audiencias y reuniones de trabajo. Para aumentar la efectividad en los mecanismos de control, la CIDH debería hacer un mayor uso de sus otras competencias en relación con las medidas cautelares; por ejemplo, al realizar visitas a los Estados debería llevar una lista de las medidas de protección bajo control y solicitar información específica al Estado a fin de comprobar la situación *in situ*; con la tramitación de casos; con la concesión de un mayor número de audiencias y reuniones de trabajo para dar seguimiento al cumplimiento de las medidas; la emisión de comunicados de prensa; y la inclusión en el Capítulo IV de su Informe Anual de los casos graves de incumplimiento de medidas cautelares.

Igualmente, tanto la CIDH y como la Corte IDH deberían establecer consecuencias sustantivas, procesales y políticas para los Estados, ante el incumplimiento total o parcial de medidas de protección ordenadas¹¹². En este sentido, se debe establecer una responsabilidad efectiva para los Estados cuando éstos han incumplido las medidas de protección dictadas por los órganos del SIDH. Ante una violación a los derechos de una persona con medidas de protección, el Estado quebranta no sólo el derecho sustantivo a la vida, la

¹¹² GAMARRA, Y.; VICENTE, A., «El discreto control de los órganos políticos sobre las decisiones de las instituciones judiciales: un análisis comparado de los sistemas americano y europeo», *cit.*, pp. 121 y ss.

integridad u otros, sino también el derecho de petición de la tutela ofrecida por el SIDH a través de su sistema de medidas cautelares (art. 41 CADH) y de petición individual establecido en el artículo 44 CADH¹¹³.

V. A MODO DE CONCLUSIÓN

El proceso de reforma del SIDH se cerró, pese a los esfuerzos de ciertos Estados y actores de la sociedad civil, en falso. El proceso de reforma abierto en 2011 requería después de dos años de un esfuerzo de los Estados por concluirlo y dejar paso a una etapa de reflexión sobre el alcance real de las reformas. Los intereses políticos se impusieron en la toma de decisiones para lograr un eficaz sistema de protección de derechos y libertades en el continente americano. De modo que el proceso de reforma que tenía como principal objetivo fortalecer el SIDH terminó limitando los derechos y libertades en él reconocidos. Al proceso de reformas le faltó aliados fuertes para lograr fortalecer el SIDH. En esta etapa de post-reforma, la CIDH debería determinar y priorizar las actividades a realizar en materia de protección y promoción de los derechos humanos mediante una propuesta concreta en la línea de lo expresado en este estudio estableciendo claramente las necesidades de financiación de estas actividades y dándoles la publicidad necesaria tal como fue recomendado por el Grupo de Trabajo. En este sentido, en la respuesta del Grupo de Trabajo al Consejo Permanente, la CIDH propuso la elaboración de un total de cinco guías y manuales sobre prácticas, doctrina y decisiones de la CIDH, un digesto sobre medidas cautelares, un informe sobre los efectos de la no ratificación universal de los tratados interamericanos, y varios informes específicos en el ámbito de los derechos económicos, sociales y culturales.

De pretender aumentar la efectividad en los mecanismos de control, la CIDH tiene que hacer un mayor uso de sus otras competencias en relación con las medidas cautelares; por ejemplo, al realizar visitas a los Estados debería llevar una lista de las medidas de protección bajo control y solicitar información específica al Estado a fin de comprobar la situación *in situ*; con la tramitación de casos; con la concesión de un mayor número de audiencias y reuniones

¹¹³ En similar sentido, TEDH. *Caso de Mamatkulov y Askarov v. Turquía*. Sentencia de 4 de febrero de 2005, párrs. 108, 118 y 128-129.

de trabajo para dar seguimiento al cumplimiento de las medidas; la emisión de comunicados de prensa; y la inclusión en el Capítulo IV de su Informe Anual de los casos graves de incumplimiento de medidas cautelares. Ello en pro de un más eficaz sistema de protección, amén de los límites impuestos por los Estados bajo la excusa de la soberanía. A su vez, la CIDH debe fortalecer su capacidad para identificar problemas estructurales y violaciones endémicas a los derechos humanos con el fin de priorizar las tareas de promoción. Entre otras medidas, la CIDH podría retomar y adecuar a las circunstancias actuales la experiencia previa de sistematización de problemas regionales como lo hizo en varios de sus informes anuales¹¹⁴, e incluso recurrir a la experiencia del sistema europeo de protección de los derechos humanos.

Los problemas identificados por los órganos del SIDH también han sido documentados por los órganos de derechos humanos de Naciones Unidas. De ahí que sea necesaria una buena comunicación y, en su caso, coordinación con los órganos de derechos humanos de Naciones Unidas, como por ejemplo con el Comité de los Derechos del Niño y UNICEF.

La CIDH debería, a su vez, contribuir al fortalecimiento de las instituciones internas de los Estados con el fin de lograr la efectiva incorporación de estándares básicos de derechos humanos en la práctica interna de los Estados. No es tarea fácil. No obstante, resultaría útil comenzar a *movilizar la vergüenza* contra los Estados transgresores de los derechos humanos. Aquí, habría que facilitar la participación activa de la sociedad civil. La labor por realizar es todavía inmensa, pero los intereses políticos no deberían imponerse cuando se trata de proteger los derechos y las libertades básicas de todos los individuos. En ese empeño, la labor de los órganos jurisdiccionales, europeos, americanos o africanos, resulta de suma importancia en la medida en que su jurisprudencia posee también un valor didáctico de primer orden para la defensa de los derechos fundamentales¹¹⁵.

¹¹⁴ Al respecto, ver la propuesta que la CIDH ya había hecho en su plan estratégico, Plan Estratégico 2011-2015. Plan de acción 1.4: «Identificación de estándares y desarrollo de manuales, estudios y protocolos». *cit.*

¹¹⁵ En el sentido expuesto por el profesor PASTOR RIDRUEJO, J.A., «La protección jurisdiccional de los derechos humanos: una comparación entre el Tribunal europeo y la Corte Interamericana», *Revista Electrónica Iberoamericana*, 2007, vol. I, n° 1, p. 13.